



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social**

**A representação da sociedade civil junto ao CNAS:
Disputas políticas na defesa da Assistência social.**

Bruna Chaves da Silva

**Brasília/DF
2012**

Bruna Chaves da Silva

A representação da sociedade civil junto ao CNAS:
Disputas políticas na defesa da Assistência social.

Monografia apresentada ao Departamento
de Serviço Social na Universidade de
Brasília para obtenção de diploma de
graduação em Serviço Social, sob
orientação da Prof.^a Dra. Angela Vieira
Neves.

Brasília/DF
2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

Bruna Chaves da Silva

A representação da sociedade civil junto ao CNAS:
Disputas políticas na defesa da Assistência social.

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social na Universidade de Brasília para obtenção de diploma de graduação em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dra. Angela Vieira Neves.

Aprovado em: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Angela Vieira Neves (orientadora) – Universidade de Brasília

Prof.^a Dra. Andréia de Oliveira – Universidade de Brasília

Prof.^a Ma. Janaina Lopes do Nascimento Duarte – Universidade de Brasília

*Dedico esta monografia à minha família
que sempre esteve ao meu lado.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Angela Neves, pela atenção dispensada a mim durante a graduação, particularmente pela contribuição para a conclusão deste trabalho;

À banca examinadora, pela disponibilidade em participar da apresentação deste trabalho;

Ao Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social pela grande oportunidade de aprendizado que resultou neste Trabalho de Conclusão de Curso;

Aos meus queridos amigos Dalila Lisbôa, Isadora Rodrigues e Thiago Meneses, pelos bons momentos ao longo de nossa graduação;

Ao Tiago Ridek, por todo apoio durante a elaboração deste trabalho;

Aos meus pais, que me ofereceram todo o suporte necessário em todos os momentos.

RESUMO

Esta monografia analisa a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a fim de identificar se esta promove o fortalecimento da política de assistência social bem como se existem disputas entre projetos e culturas políticas. De forma específica, buscou-se investigar as mudanças ocasionadas pela lei 12.101 de 27 de novembro 2009, que retira do CNAS a responsabilidade de emissão dos certificados de filantropia às entidades beneficentes, e como a sociedade civil a identifica. Para tanto foi utilizada a metodologia qualitativa, e como instrumentos a análise de documentos do CNAS, a observação em reuniões ordinárias do conselho e as entrevistas junto aos representantes governamentais e da sociedade civil. Diante das análises da pesquisa constatou-se que existe, no âmbito da sociedade civil, a ideia de unificação do discurso a fim de fortalecê-la, contudo, esta ação favorece a sobreposição da representação de entidades em relação aos demais segmentos (trabalhadores e usuários). Ademais, verificou-se que houve resistência, por parte da sociedade civil, às mudanças às quais o conselho está submetido em função da lei 12.101/2009, e foi possível identificar que existem distintas concepções a respeito do conceito de controle social por parte dos conselheiros.

Palavras-chave: Cultura política, esfera pública, sociedade civil, filantropia e assistência social.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo do Número de Resoluções normativas e/ou reguladoras e Resoluções sobre deliberações de processos de certificação de entidades produzidas, por ano, pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

LISTA DE ABREVIATURAS

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPQ – Conselho Nacional de Conhecimento Científico e Tecnológico

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

GEPEDSS – Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos trabalhadores rurais sem terra

NOB/SUAS – Norma de Operação Básica do Sistema Único de Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNB – Produto nacional bruto

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Capítulo 1 – Cultura Política e Assistência Social no âmbito da Seguridade Social	16
1.1. A política social na sociedade capitalista: um debate introdutório	17
1.2. Trajetória das políticas sociais no Brasil	14
1.3. Cultura Política e Assistência Social no Brasil	25
Capítulo 2 – Democracia e espaços públicos no Brasil	31
2.1. Notas introdutórias do conceito de sociedade civil e sua relação com o Estado.....	32
2.1.1. As diferentes concepções em torno do conceito de sociedade civil	35
2.2. Sociedade civil e espaços públicos de participação no Brasil	38
2.3. Conselhos gestores de políticas públicas: uma possibilidade institucional de práticas de democráticas	42
Capítulo 3 – Relação entre participação e representação no Conselho Nacional de Assistência Social	45
3.1. Breve Histórico do Conselho Nacional de Assistência Social	46
3.1.1. CNAS: natureza, composição e atribuições	48
3.2. Participação da Social Civil no CNAS: limites e possibilidades da representação.....	49
3.2.1. A cultura política e o modelo do SUAS	49
3.2.2. A capacitação dos conselheiros: um debate necessário.....	51
3.2.3. A articulação da sociedade civil na construção de um discurso homogêneo	52
3.2.4. A representação da sociedade civil: entre o interesse público e o privado.....	53
3.2.5. A representação dos usuários: um desafio à assistência social	55

3.2.6. A influência do governo nos processos de decisão	58
3.2.7 Tensões e disputas entre projetos políticos: Os impactos da lei de certificação – 12.101/2009 na representação da sociedade civil no CNAS	60
3.2.8 O controle social: desafios ao seu exercício	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
ANEXOS	77

INTRODUÇÃO

A Assistência Social se instituiu como política do sistema de Seguridade Social no marco da Constituição Federal de 1988. A partir de então, enquanto direito social a ser efetivado pela política de assistência social, "foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa" (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

Os conselhos gestores emergem também nesse período e tornam-se fundamentais para a transferência de recursos do âmbito federal para estados e municípios. Possibilitam, ainda, a democratização e descentralização das políticas sociais na medida em que passam a ser obrigatórios em vários níveis de definição de políticas (TATAGIBA, 2002).

A cultura política se configura enquanto reflexo de um processo de construção permanente, em que os atores sociais recebem influência dos acontecimentos da política (OLIVEIRA, 2003). Nesse sentido, a possibilidade de participação ampliada de diversos atores nos processos decisórios, tratando-se particularmente dos conselhos gestores, gera disputas políticas de projetos distintos. Isso significa que, as formas de participação, no âmbito da assistência social como política pública, permitem a inserção de modelos democráticos contra hegemônicos nesses espaços.

Contudo, a marca histórica do clientelismo no atendimento às demandas sociais, da lógica do favor, baseada na subordinação, estimula a focalização e enfraquece o caráter público da política. Estes são desafios à consolidação da assistência social na perspectiva da democracia participativa. Entende-se que a cultura política corresponde a um determinante do "contexto no qual a ação política se desenvolve e produto das experiências particulares de cada cidadão com o sistema político e da história coletiva desse sistema" (PYE, 1969, p. 8 apud RENNÓ, 1998). Portanto, a efetividade da assistência social depende da construção de uma cultura política participativa e de direitos.

À concepção de sociedade civil são conferidos conteúdos e intenções antagônicas em que, a perspectiva democrática difere da concepção de inspiração liberal. A primeira possuiu uma dimensão política, de organização ideológica, enquanto luta de classes pela hegemonia, enquanto a segunda apresenta uma dicotomia entre Estado e sociedade civil, desconsiderando as contradições de classe.

No Brasil, Neves (2008, p. 15) aponta que na segunda metade da década de 70, em confronto com a ditadura e contra o autoritarismo do Estado, surgiram novos canais de participação da sociedade que ocasionaram abertura à participação nos anos 80 e 90. Nesse contexto, o reforço ao projeto democrático se dá pelo caráter reivindicativo dos movimentos populares e qualificação da sociedade civil enquanto espaço político.

A sociedade civil é composta por diversos grupos que atuam com diferentes objetivos e projetos. Nesse sentido, torna-se importante compreender os efeitos da ação destes grupos, destas organizações coletivas, no processo democrático e suas possibilidades frente à ampliação de processos decisórios e a socialização da política.

Nos últimos anos a ideia de complementaridade conferida às ações da sociedade civil em relação ao Estado, na perspectiva neoliberal, revela a transferência de suas responsabilidades sociais. Este contexto é marcado pelo que Dagnino (2002, p. 288) caracteriza como “confluência perversa” entre um projeto de participação, desenvolvido nos anos 80, visando à ampliação da democracia e da cidadania e um projeto marcado pelo ideário neoliberal, baseado em um Estado mínimo no que se refere à garantia de direitos. A perversidade, de acordo com Dagnino (2002), está no antagonismo desses projetos que, ao mesmo tempo, defendem o fortalecimento da sociedade civil, isto é, ambos propõem uma “sociedade civil ativa e propositiva”¹. Estes são aspectos que marcam a disputa entre projetos políticos distintos.

Sendo a democracia construída no cotidiano da política, entende-se que Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é um espaço em que se torna possível a partilha do poder de decisão entre Estado e sociedade, por meio das deliberações e fiscalização da política. Esse processo fortalece o controle social (ou controle democrático) e amplia os processos decisórios. Dessa forma, entende-se a importância de identificar o discurso e a prática da sociedade civil inserida no conselho, isto é, compreender de que modo se dá sua representação quanto à proposição de políticas voltadas para o interesse coletivo e ao exercício do controle social.

No que se refere à importância desta temática para o Serviço Social, segundo Iamamoto (1998, p. 125) são apresentadas novas demandas à profissão, relativas à implantação de conselhos gestores de políticas públicas, capacitação de conselheiros,

¹ Estas características da sociedade civil assumem direcionamentos distintos nos diferentes projetos (DAGNINO, 2002).

elaboração de planos de assistência social, organização e mobilização popular em experiências de orçamentos participativos, assessoria e consultoria no campo das políticas públicas e dos movimentos sociais, pesquisas, estudos, planejamentos sociais, entre outros.

Cabe assinalar que a assistência social representa um importante campo de atuação profissional para o Serviço Social. Como apresentado nos Parâmetros de Atuação do Assistente Social na Política de Assistência Social (2009, p. 32-33), os profissionais da área foram aqueles que desde o início se mobilizaram na defesa da assistência social como direito. Sendo que, para tanto, houve uma articulação junto aos movimentos da classe trabalhadora, dentre eles, os usuários de assistência social. “Essa articulação se deu e se dá desde o estímulo à organização dos usuários, passando pela sua mobilização como sujeitos individuais e coletivos, até a construção e fortalecimento de espaços de representação e controle democrático, onde possam ter voz e ação”.

Dentre esses espaços de representação entende-se o Conselho de Assistência Social como um espaço de afirmação do projeto ético-político profissional, no sentido de que:

O assistente social deve ser um profissional que pensa a política para ter um posicionamento, em favor dos interesses das classes subalternas, proporcionando instrumentos que viabilizem o acesso dessas classes na busca de seus direitos, o que inclui a participação nos espaços públicos e sua constituição enquanto sujeitos políticos coletivos. (NEVES, 2010, p. 53).

Os avanços que ocorreram na política de assistência social com a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), a PNAS (a Política Nacional de Assistência Social) e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) são, portanto, relevantes na perspectiva de ampliação de direitos sociais e para o Serviço Social na articulação entre o exercício profissional e a política de assistência social. Nesse contexto acredita-se na importância do protagonismo do(a) assistente social na área de assistência social para, em consonância com o projeto ético-político profissional, contribuir no processo de organização dos usuários da política de modo que seus interesses sejam defendidos e seus direitos ampliados.

Hipótese, objetivos e procedimentos metodológicos.

O presente trabalho de conclusão de curso corresponde a um recorte da pesquisa realizada junto ao Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS-UnB), no qual participo desde agosto de 2010, enquanto pesquisadora,

coordenado pela professora Angela Viera Neves. Consiste em uma reflexão acerca da atuação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no fortalecimento da política de assistência e controle social, especificamente a representação da sociedade civil nesse espaço de deliberação de políticas sociais.

Entendendo o conselho enquanto um mecanismo de absorção da sociedade civil com o objetivo de democratizar a política de assistência social, torna-se necessário qualificar que sociedade civil é essa que ocupa esse espaço de gestão da política, como se configura sua participação e em que medida se dá seu poder de deliberação frente às demandas sociais que estão postas. Dessa forma, a pergunta central deste trabalho foi a seguinte: A sociedade civil, que exerce sua representação no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), fortalece a política de assistência social? Existe disputa entre projetos e culturas políticas?

O objetivo deste trabalho consistiu em, de modo geral, identificar o papel da sociedade civil presente no CNAS na construção da política de assistência social e se exerce sua representação baseada em interesses coletivos tendo em vista os usuários da assistência social. De forma específica, buscou-se investigar o que mudou após a lei 12.101 de 2009 e como a sociedade civil a identifica; e analisar se a sociedade civil presente no CNAS fortalece o controle social.

Diante destas questões, a hipótese a ser verificada sugeriu que a representação da sociedade civil no CNAS é permeada por interesses contraditórios e projetos políticos em disputa, havendo uma limitação no exercício do controle social referindo-se, particularmente, ao período posterior a implementação da lei 12.101 de 2009.

Quanto à metodologia, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa empírica baseada na metodologia qualitativa. A fim de apreender a totalidade da representação da sociedade civil no CNAS, o estudo de caso foi utilizado enquanto modalidade de pesquisa qualitativa e método que possibilita a aquisição de conhecimento a respeito de determinado fenômeno estudado (GOLDENBERG, 2009). Para concretizar o estudo a respeito da problemática apresentada utilizou-se análise de documentos do CNAS, observação participante em reuniões ordinárias do Conselho e entrevista junto aos conselheiros como instrumentos do trabalho de campo que produziram os dados primários utilizados na construção da pesquisa acerca desta representação.

O trabalho de campo, a análise e o tratamento do material empírico e documental estiveram inseridos no processo de desenvolvimento da pesquisa. Nesse sentido, a *análise de documentos* correspondeu ao estudo de atas, textos e documentos relativos ao CNAS; fontes de informação para a pesquisa.

A *observação* participante teve como objetivo a coleta de dados e o registro do que foi observado no Conselho durante as reuniões ordinárias do CNAS, permitindo compreender o contexto em que a pesquisa está inserida e estabelecer uma relação direta com os conselheiros.

A *entrevista*, enquanto "forma privilegiada de interação social" (MYNAIO, 2010, p. 65), teve o propósito de permitir que o entrevistado discorresse sobre a temática da pesquisa com maior profundidade possibilitando que o mesmo expusesse em sua fala informações a partir de sua reflexão a respeito do assunto tratado. Consistiu, portanto, em analisar como os conselheiros da sociedade civil identificam sua atuação, sendo o CNAS um espaço de deliberação de política, possibilitando a observação e análise direta da realidade a ser pesquisada.

Enquanto objeto empírico deste trabalho, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi o campo de observação e os conselheiros os sujeitos incluídos nesse processo uma vez que o objetivo da pesquisa consistiu em identificar se a política de assistência social está sendo fortalecida e em que medida a sociedade civil exerce sua representação voltada para interesses coletivos.

As entrevistas foram concedidas por conselheiros do CNAS pertencentes à gestão 2010/2012 e técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – destas, dez ocorreram com representantes da sociedade civil, cinco com representantes do Governo e duas com técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. As dezessete entrevistas realizadas pelo grupo de pesquisa foram analisadas para a elaboração deste trabalho. O objetivo desse procedimento consistiu em identificar a dinâmica do conselho no que tange a representação a sociedade civil e as questões centrais levantadas pelos entrevistados.

Em relação aos critérios qualitativos para a análise, o CNAS é composto por dezoito membros e seus respectivos suplentes em que nove são representantes governamentais e

outros nove representantes da sociedade civil, sendo que destes três correspondem a representantes dos usuários, três dos trabalhadores e outros três de entidades. Dessa forma, as entrevistas foram realizadas com todos os segmentos a fim de incluir, de forma mais ampla, os entendimentos a respeito da representação da sociedade civil no conselho. Neste trabalho foram selecionadas as questões referentes especificamente à sociedade civil para análise.

Os dados coletados na pesquisa foram organizados e analisados por meio da descrição e interpretação do que foi obtido ao longo da aplicação dos instrumentos supramencionados baseando-se na perspectiva dialética. Esta possibilita uma interpretação dinâmica, de caráter totalizante em que os fatos sociais não podem ser entendidos quando analisados de forma isolada, e que, ao contrário, devem ser considerados o contexto histórico, as determinações políticas, socioeconômicas, as relações sociais de produção e de dominação (GIL, 1999). Tais características, que permeiam o método dialético, ressaltam os procedimentos qualitativos de pesquisa.

Quanto à estrutura, o trabalho foi seccionado em três capítulos. O primeiro refere-se a uma apresentação sobre o desenvolvimento das políticas sociais em sociedades capitalistas. Em seguida, foi realizada uma discussão acerca da trajetória destas políticas no Brasil e a cultura política que marca esse processo. Por fim, o desenvolvimento da assistência social no Brasil, a relação que estabelece com filantropia e sua integração no campo da seguridade social. O segundo capítulo trata do conceito de sociedade civil e a relação desta com os espaços públicos de participação. O aparecimento dos conselhos gestores no Brasil é abordado em seguida e a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil nesses espaços. O terceiro capítulo trata do histórico do Conselho Nacional de Assistência Social, as dificuldades que marcaram sua implementação e as atribuições que lhe são conferidas atualmente. Em seguida, o capítulo foi dedicado ao desenvolvimento da análise sobre a representação da sociedade civil junto ao CNAS, apresentando as questões centrais identificadas durante o desenvolvimento deste trabalho.

Capítulo 1. Cultura Política e Assistência Social no âmbito da Seguridade Social

Este capítulo tem como objetivo analisar a relação entre assistência social e a cultura política no contexto da sociedade brasileira. Para tanto, no primeiro momento será discutido o surgimento da perspectiva de proteção social nas sociedades capitalistas perpassando os sistemas de proteção social implementados na Alemanha e Inglaterra. Em seguida será apresentado o desenvolvimento das políticas sociais no contexto brasileiro e, por fim, a repercussão e reflexo desse processo histórico e da cultura política do Brasil na concepção e desenvolvimento da assistência social até sua atual configuração.

Neste trabalho o conceito de política social² estará pautado no entendimento de que corresponde a um “produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade, que regem direitos de cidadania” (PEREIRA, 2009, p. 166). Entende-se, portanto, a necessidade de um recorte histórico a respeito da adoção de responsabilidades sociais pelo Estado ao longo do tempo e suas distintas finalidades.

A partir da compreensão a respeito do desenvolvimento da proteção social torna-se possível estabelecer um paralelo com a particularidade de sua construção na América Latina e, especificamente, no Brasil a partir de 1930, quando há uma intervenção mais ampla do Estado na esfera social, como será apresentado ao final do capítulo. Esse processo permite pensar a construção das políticas sociais brasileiras até sua formação atual, principalmente após a Constituição Federal de 1988. Nesse momento, o sistema de proteção social constituiu-se legalmente por ações integradas nas áreas de saúde, previdência social e assistência social a fim de possibilitar a promoção da cidadania e a consolidação da Seguridade Social.

Nesse contexto a assistência social foi concebida na concepção do direito social em detrimento de práticas baseadas na ideia de favor que perpassam a cultura política do país. O caráter legal em que a assistência social está inserida corresponde, nas palavras de Pereira (2007, p. 65), a um salto de qualidade que, contudo, é permeada pelo processo histórico de

² Qualificada enquanto política pública, a política social, associada à definição do termo público, descrita por Pereira (2009), encontra-se em uma perspectiva que não está relacionada apenas ao Estado, diz respeito à coisa pública, em que *res* corresponde à coisa e *pública*, de todos. Isso significa que, teoricamente, todos estão inseridos no âmbito da atenção às necessidades sociais em uma perspectiva de totalidade e universalidade.

desenvolvimento da sociedade brasileira, na contramão da perspectiva do direito, que será contextualizado ao longo deste capítulo.

1.1. A política social na sociedade capitalista: um debate introdutório.

A trajetória das políticas sociais no capitalismo é analisada por Behring (2009, p. 304) a partir de tendências que marcaram esta política em momentos históricos específicos. Segundo a autora, no contexto do liberalismo, até a grande crise econômica mundial de 1929/1932, conhecida como “Grande Depressão”, prevaleceu a ideia de um Estado mínimo, isto é, que fornecesse apenas a base legal para que o mercado pudesse maximizar “os benefícios aos homens”, orientados pelas “leis naturais da economia”. Nesse sentido, a autora aponta que se tratava de uma sociedade em que cada um tem a possibilidade de alcançar suas capacidades, ou seja, a partir de seu mérito.

Uma segunda tendência refere-se ao keynesianismo-fordismo que marcou o período pós-segunda guerra mundial e se estendeu até o início dos anos 1970. Ao considerar insuficiente a ideia de que a economia capitalista tende à estabilidade, onde o mercado cria sua demanda, Keynes entendia que o Estado possuía legitimidade para intervir, por meio de medidas econômicas e sociais, a fim de proteger o sistema capitalista de novas crises. Essa perspectiva atrelou-se à concepção fordista de “produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho” (Behring, 2009 p. 307-308).

Num terceiro momento, a autora salienta que os “Anos de ouro” caracterizados pelo capitalismo “regulado” e pela ideia de social democracia começam a se esgotar ao final dos anos 1960. Com a crise de 1973/1974, em que houve crescimento de dívidas públicas e privadas e um grande aumento nos preços do petróleo, “sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social estava abalado no capital central e comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente” (BEHRING, 2009, p. 308). No contexto do neoliberalismo, a intervenção estatal passa, portanto, a ser questionada pelas elites político-econômicas, particularmente, segundo a autora, em setores que não produziam retorno aos seus interesses, como as políticas sociais.

Esse movimento tem continuidade durante governos conservadores que marcam o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980. Nesse período, e que se estende a década de 1990, o que se tem, de acordo com a autora, são cortes de gastos sociais a fim de atingir o equilíbrio financeiro do setor público de modo que a política social, residual, pretende apenas amenizar, agindo sobre questões que não são resolvidas por meio do mercado, da família e/ou da comunidade.

Sendo assim, Pereira (1996) alerta para a importância de considerar a estrutura de relações contraditórias em que a política social está inserida por meio de sua “contradição fundamental”. Nesse sentido, fazem parte de um mesmo modo de produção, nas palavras da autora, o princípio da rentabilidade econômica e princípio das necessidades sociais que, apesar de contraditórios, não se excluem.

Em se tratando do modo de produção capitalista, o princípio da rentabilidade econômica afigura-se como a afirmação ou o elemento justificador da lógica da acumulação; mas esta afirmação cria, contraditoriamente, as condições para o aparecimento da sua negação, ou seja, o princípio da atenção às necessidades sociais que tem na justiça social a sua justificação. (PEREIRA, 1996 p. 37).

É nesse processo, de princípios com lógicas distintas, que está inserida a proteção social formulada no contexto de sociedades capitalistas. Alguns autores indicam a dificuldade de determinar o período de surgimento das primeiras iniciativas de política social. Há, porém, consenso quanto à relação entre seu desenvolvimento e o avanço da industrialização.

Como indicam Behring e Boschetti (2008), a origem da política social é geralmente associada aos movimentos de massa social-democrata e ao estabelecimento dos Estados nacionais, no fim do século XIX, na Europa Ocidental (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.47). O seu crescimento teria ocorrido no ponto comum de desenvolvimento do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e da ampliação da intervenção do Estado. A difusão da política social se localiza, segundo as autoras, na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, particularmente em sua fase tardia.

Leis inglesas que antecederam a Revolução Industrial (Estatuto dos Trabalhadores – 1349; Estatuto dos Artesãos – 1563; Leis dos pobres elisabetanas – entre 1531 a 1601; Lei de Domicílio 1662; Lei de Speenhamland e a Nova lei dos pobres – 1834) demonstram que algumas responsabilidades sociais adotadas estavam voltadas para a manutenção da ordem

social, em uma perspectiva de punição, em detrimento do bem comum (BERIHNG; BOSCHETTI, 2008, p. 48).

Comparado às antigas leis dos pobres, o sistema de proteção social implantado na Alemanha por Otto von Bismark, nos anos de 1880, é considerado avançado. Para Pierson (1991 apud PEREIRA, 2009 p. 60) correspondeu a “uma mudança na concepção liberal-conservadora a respeito dos determinantes da pobreza e da importância estratégica de seu controle por parte do Estado”. Nesse sentido, de algum modo, esta legislação representou o reconhecimento, por parte do Estado, do crescimento da pobreza em função do processo de industrialização, demandando atenção às necessidades dos trabalhadores a fim de proteger o capitalismo.

A relação da política social com a cidadania e o adensamento institucional passou a ter firmeza, de acordo com Pereira (2009, p. 59), no século XX em que esta política se tornou responsável pelas demandas sociais que surgiam e se agravavam com o desenvolvimento do capitalismo. Pereira (2009) faz referência a forças em expansão desde o século XVIII, citando a Revolução Industrial e mobilizações sociais, e às transformações econômicas, políticas e sociais que ocorreram a partir desse período, demandando uma nova atuação por parte do Estado.

É no contexto dos contraditórios interesses entre o capital e o trabalho que surge a política social moderna inserida, posteriormente, em um contexto político institucional denominado *Welfare State*³. A respeito dos conceitos de política social e *Welfare State*, Pereira (2009, p. 175) salienta a importância de distingui-los. Nesse sentido, enquanto a política social representa um conceito mais amplo, genérico; o *Welfare State* compreende um contexto histórico específico, inserido no segundo pós-guerra, tendo o Estado enquanto regulador e provedor de benefícios e serviços sociais.

O *Welfare State*, de acordo Johnson (1990, p. 17 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 94), é comumente definido a partir da experiência inglesa, Plano Beveridge⁴,

³ De acordo com Boschetti (2003b), a expressão *welfare state* surge e se generaliza a partir de sua utilização na Inglaterra, na década de 1940, designando uma configuração específica de políticas sociais. Dessa forma, a autora salienta a existência de distinção entre os conceitos *Welfare State* (anglo-saxão), *Etat-Providence* (francês) e *Sozialstaat* (alemão), em que cada um, em seu contexto específico, remete a intervenção estatal na dimensão social e econômica.

⁴ O Plano Beveridge foi um sistema de proteção social, de direitos universais, destinado a todos os cidadãos e o Estado deveria garantir os mínimos sociais aos que necessitassem. Financiado por impostos fiscais, este sistema

caracterizado pelo estabelecimento e ampliação de serviços relacionados à saúde, habitação, educação, emprego, assistência aos idosos, crianças e pessoas com deficiência, pela manutenção do pleno emprego e um programa de nacionalização. A partir do entendimento destes sistemas de proteção social, tanto o alemão quanto o inglês, Behring e Boschetti (2008, p. 97) destacam que:

Parece consensual entre os autores que os seguros sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de risco derivados da perda de trabalho assalariado foi uma inovação da Alemanha na era bismarckiana. Já o modelo beveridgiano, surgido na Inglaterra, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza.

Na história dos sistemas de proteção social Pereira (2000, p. 121) identifica três momentos importantes. Inicialmente a introdução do seguro social em 1883, na Alemanha, representando o reconhecimento governamental a respeito da incapacidade de algumas pessoas proverem seu sustento, em razão de contingências sociais. Desse modo o Estado seria o responsável por organizar e gerir o provimento da renda enquanto instância legítima para tal. O segundo se refere à extensão da cidadania do campo civil para o político e a desfocalização das políticas sociais na pobreza extrema e na incapacidade individual e social para o trabalho. Por fim, o crescimento de gastos com a área social, que no século XIX correspondia a cerca de 3% do PNB (produto nacional bruto) de países capitalistas desenvolvidos e passou a ser de 10% a 20% no século seguinte.

No período pós-guerra, a redução da atividade econômica dos países de capitalismo avançado culminou num consenso entre as diferentes classes a fim de promover uma reconstrução econômica, social e política dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial, como indica Sposati (et. al. 1986, p. 22). Dessa forma, o auge do *Welfare State* estaria inserido entre 1945-1975, onde o Estado capitalista passou a atuar na regulação da economia e da sociedade, constituindo-se enquanto principal fonte de provisão e financiamento da proteção social (PEREIRA, 2000, p. 123). As conquistas sociais, no contexto do desenvolvimento histórico da proteção social estão relacionadas diretamente à classe trabalhadora haja vista as pressões e lutas por direitos, desenvolvidas por esse segmento, particularmente no âmbito do conflito de classes.

teve como princípios fundamentais a unificação institucional e a unificação de benefícios. (BEVERIDGE, 1943; MARSHALL, 1967; PALIER E BONOLI, 1995; CASTEL, 1998 apud BEHRIN; BOSCHETTI, 2008)

O *Welfare State* é analisado por alguns autores baseando-se em modelos. Entre eles, pode-se citar Esping-Andersen (1991)⁵, amplamente mencionado por diversos autores e que, segundo Pereira (2009, p. 187) teve como referência a classificação de modelos de políticas dos Estados bem-estar desenvolvida por Richard Titmuss.

Esping-Andersen (1991) apresenta os tipos de *Welfare State* a partir do regime político a que pertencem, dividindo-os em três. Um deles corresponde ao *Welfare State* “liberal”, voltado para a lógica do mercado, corresponde à perspectiva de assistência social àqueles considerados comprovadamente pobres. Já no *Welfare State* baseado no regime conservador, de caráter corporativista, os direitos estavam relacionados à classe e ao *status* fortalecendo as diferenças. O autor aponta que o regime corporativista possui uma relação de subordinação com a Igreja, o que justifica o compromisso com a preservação da família tradicional. Por último, o modelo classificado como *Welfare State* “social-democrata” correspondeu a um regime, de acordo com o autor, em que os programas tinham características predominantemente universalizantes, em uma concepção de desmercadorização dos direitos sociais.

Por um lado, o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos [...] Este modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *welfare state*. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar. (Esping-Andersen, 1991).

Os sistemas de proteção social, segundo Pereira (2009 p. 89), apesar das diferenciações de contextos, de forma geral, foram orientados por três marcos que a autora caracteriza como “Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar”⁶. Este paradigma compreende a regulação econômica e social do keynesianismo, em que é defendida nacionalização ou socialização do consumo baseado em um capitalismo regulado voltado para o pleno emprego; o Relatório Beveridge sobre a Seguridade Social, publicado em 1942, de caráter nacional e unificado contendo um eixo distributivo ao lado do contributivo em que, apesar de seus pontos negativos como, por exemplo, “o estabelecimento de um mínimo social como padrão de sobrevivência, sendo que a definição desse padrão tinha conotação ínfima de provisão”, foram incorporadas significativas medidas de políticas sociais a partir da

⁵ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci_arttext> Acessado em 25 de março de 2011.

⁶ Consultar Pereira (2009 p. 89-98).

implementação do Sistema de Seguridade Social de Beveridge; e a formulação da teoria trifacetada da cidadania elaborada por T.H. Marshal ao final da década de 1940 em que, desenvolvidos em diferentes épocas, os direitos civis, políticos e sociais compunham a cidadania.

As políticas sociais e o desenvolvimento de padrões de proteção social se configuram, portanto, como respostas às vulnerabilidades sociais presentes no capitalismo. Indissociável das configurações que assumiu o trabalho e o processo de acumulação do capital, a questão social está inserida no movimento entre projetos societários – hegemônico e contra-hegemônico. E está relacionada, historicamente, à emergência da classe operária e às lutas que se desenvolveram, a fim de alcançar direitos relativos ao trabalho, e o reconhecimento como classe pelo Estado e por aqueles que detêm os meios de produção.

No contexto da produção capitalista, as políticas sociais estão inseridas enquanto formas e mecanismos de relação e articulação entre processos políticos e econômicos visando garantir a manutenção do trabalho, como indica Faleiros (1991, p. 33-39). Nas sociedades capitalistas o conflito existente entre Estado e sociedade está dado na medida em que as necessidades sociais se distinguem das demandas do capital. A política social se apresenta, dessa forma, como “pressão simultânea de sujeitos distintos” (Pereira, 2009, p. 26). É nesse contexto que se insere a necessidade de controle e fiscalização da sociedade para efetivação desta política bem como para a garantia de seu caráter público.

Em países periféricos, Faleiros (2004, p. 28) aponta que, devido à intensa desigualdade de classes, as políticas sociais não atingiram caráter universal de modo que estiveram limitadas a grupos específicos não ocorrendo o keynesianismo pleno. Nesse contexto, na América Latina, segundo o autor, se configurou uma combinação entre serviços públicos e privados de modo que o último passou, por vezes, a inserir-se no sistema público.

A proteção social latino-americana, com exceção de Cuba, segundo Draibe (1988, apud OLIVEIRA, 2003 p. 107) esteve direcionada para a ideia de que “as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades com base no seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade”. Para o autor, especificamente no Brasil, essa proteção era de cunho corporativista e teve o clientelismo como sua marca principal.

Ao estabelecer um paralelo entre as estratégias de intervenção estatal contra o pauperismo nos países de capitalismo central e periférico, Bochetti (2006, p. 283-284) aponta que houve um direcionamento para a associação entre as políticas assistenciais e previdenciárias em ambos, contudo:

Os países capitalistas centrais que estabeleceram uma sociedade salarial generalizada parecem ter conseguido dar respostas (ainda que parciais) à questão do pauperismo graças a vinculação da obrigação do trabalho à política de seguro e da não inscrição no exercício de atividade profissional à política de assistência social. Isso ocorreu mesmo sem tais países terem resolvido a questão social, visto que esta é inerente ao próprio processo produtivo do capitalismo.

No Brasil, segundo a autora, essa proteção social não foi capaz de solucionar o problema do desemprego ou subemprego. Aqueles que se encontravam fora do mercado de trabalho ou inseridos de forma precária e instável permaneciam sem acesso à assistência social.

1.2. Trajetória das políticas sociais no Brasil

Entende-se que o surgimento das políticas sociais no Brasil é marcado por características específicas a partir de seu contexto histórico. As particularidades brasileiras, no que tange os direitos sociais, civis e políticos⁷, são marcadas por uma herança colonial e de dependência. A construção da sociedade a partir de uma economia baseada no trabalho escravo e relações sociais no âmbito privado influenciam diretamente nas condições de trabalho e no ambiente cultural. A trajetória dos direitos no Brasil vai se conformando, portanto, com traços dessas características (COUTO, 2008, p. 92).

O contexto do final do século XIX e início do século XX representa um período em que a questão dos direitos sociais foi incorporada e ocorreu mediante pressão dos trabalhadores que enfrentaram grandes dificuldades para atingir sua implementação (BOSCHETTI; BEHRING, 2008, p. 81). O ano de 1923, de acordo com as autoras é marcante para o entendimento da configuração da política social brasileira no período seguinte. Neste ano ocorre a aprovação da Lei Eloy Chaves, instituindo a criação de Caixas de

⁷ Sobre a temática, consultar O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? Berenice Rojas Couto (2008).

Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias de trabalhadores. As CAPs, juntamente com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), constituíram-se enquanto formas de previdência social nesse período.

A partir de 1930 houve no país um processo de regulamentação das relações de trabalho, que Couto (2008, p. 95) caracteriza como uma tentativa do governante do período, Getúlio Vargas, organizar as relações entre capital e trabalho a fim de construir um Estado social. Nesse sentido, foi criado o Ministério do Trabalho bem como a Carteira de Trabalho de modo os trabalhadores que possuíam registro em suas carteiras dispunham de alguns direitos.

Historicamente, no contexto brasileiro, o caráter estatal das políticas sociais se deu com a expansão do sistema público de previdência social. As CAPs foram se extinguindo com a criação dos IAPs, cobrindo riscos relacionados à perda da capacidade laborativa por meio de contribuição. Os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), nos anos 60, sendo conhecido desde 1990 como Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). A pauta de unificação e uniformização da previdência social ocorreu ao final do governo de Getúlio Vargas de modo que este processo colaborou para a criação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), aprovada em 1960 (BOSCHETTI, 2003a, p. 72). Nesse sentido, as políticas sociais, de acordo com a autora, foram introduzidas a partir de 1930 em uma perspectiva mais nacional desencadeando a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado por meio da Constituição Federal de 1937, reforçando a associação dos direitos à inserção no mercado de trabalho.

Com base nas considerações de Couto (2008) e Behring e Boschetti (2008), inicialmente, as políticas sociais apresentavam-se vinculadas à inserção no mercado de trabalho. As características desse Estado social, de acordo com as autoras, apresentavam caráter corporativo, fragmentado e clientelista, alheias à perspectiva de universalidade.

A política social do período, na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho, apontava para uma intervenção que, por meio da legislação, buscasse evitar confrontos sociais. A ênfase dos direitos sociais esteve diretamente relacionada à área trabalhista⁸.

⁸ Em Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo, Boschetti (2003a) aborda a tensão entre assistência e trabalho, em que a proteção é direcionada àqueles que não estão inseridos no

1.3. Cultura Política e Assistência Social no Brasil

Todo o processo de desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, pensado a partir da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho formal, aponta o caráter seletivo e restrito da proteção social brasileira. A meritocracia associada às políticas sociais no país reforça a perspectiva de cidadania regulada. Por cidadania regulada entende-se que:

São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (SANTOS, 1994 p. 6)

Este conceito, segundo o autor, se relaciona à política econômico-social pós-30, em que começam a surgir iniciativas de proteção social disponíveis àqueles inseridos no mercado de trabalho.

O processo histórico que configura a proteção social no país possui uma grande participação do setor privado na oferta de serviços assistenciais caracterizando seu viés liberal. Isso significa que, partir da não inserção dos indivíduos no mercado trabalho, o Estado, de forma residual, passou a financiar instituições para atender a essas pessoas.

A concepção residual da assistência revela-se na natureza das ações propostas, estritamente limitadas às camadas mais carentes da população, atribuindo-se aos mecanismos do mercado o papel de suprir as necessidades de reprodução social. A assistência social cabe, portanto, a atenção aos ‘incapacitados’ para o trabalho, que, por ‘deficiências individuais’, não conseguem vencer a competição dentro das regras estabelecidas pelo mercado. (RAICHELIS, 2008, p. 97).

Por muitos anos as entidades filantrópicas ofereceram (e ainda oferecem) serviços assistenciais em uma perspectiva caritativa. A trajetória da assistência social no país se deu principalmente com a oferta privada de serviços, sobretudo de origem católica em que as entidades primavam pelo atendimento a órfãos, inválidos e enfermos. No início do século XX as ações foram ampliadas em favor dos indigentes e famílias pobres dos centros urbanos. Com o início da intervenção do Estado na esfera social de forma mais ampla a partir de 1930, estas entidades passaram a ter o reconhecimento do poder público em uma perspectiva de parceria

mercado de trabalho, sendo que destes, os “aptos” eram assistidos no sentido de promover a integração ao mercado de trabalho.

(JACCOUD, 2010, p. 59).

No âmbito da assistência social, essa característica persiste até os dias atuais. Apesar de estar voltada para aqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho, há uma grande oferta de serviços socioassistenciais por parte de instituições privadas que assumem a ausência do Estado, enfraquecendo a assistência enquanto direito social. Essa conformação da proteção social no Brasil está distante do modelo social-democrata, de característica universalizante e desmercadorizada, em que a garantia de direitos esteja baseada em uma concepção ampliada de cidadania, voltada para o atendimento às necessidades humanas.

No âmbito da assistência social, sua convergência, em esfera nacional, se deu com a criação de Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Coordenada pela primeira-dama, Sra. Darci Vargas, a LBA foi criada com o objetivo de assistir às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). As condições em que essa instituição foi criada remetem à relação entre a assistência social e primeiras-damas em todo território nacional, numa perspectiva de favor e tutela que perpassa a constituição da política social, particularmente da assistência social no Brasil. Entre os anos 1930 e 1945 identificou-se, enquanto estratégia do Estado, o compromisso assumido por Vargas em estabelecer medidas de proteção social e assistência social. Esse processo desencadeou o crescimento de instituições federais, entre elas a LBA, sendo a primeira instituição voltada para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade social (NEVES, 1994 p. 24).

O trato com a pobreza assume uma lógica conservadora da assistência social, de caráter filantrópico. Sobre essa questão, Sposati (2001) afirma que:

O trato da assistência social no âmbito da moral privada, e não da ética social e pública, é um dos equívocos dessa versão filantrópica. O primeiro – damismo, a benemerência está no âmbito da moral privada. (...) O modelo conservador trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras damas, é que cuidam dos “coitados”. É o paradigma do não direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial (...). Neste modelo, a assistência social é entendida como espaço de reconhecimento dos necessitados, e não de necessidades sociais. (SPOSATI, 2001, p. 76).

A relação com a benemerência constituiu uma marca da assistência social brasileira que perdurou durante um longo período. A alteração da perspectiva assistencialista de atenção às demandas sociais só passou a apresentar significativos avanços com a Constituição de 1988.

Essa alteração de perspectiva se deu, segundo Neves (2008, p. 15), no confronto com a ditadura, contra o autoritarismo do Estado, na segunda metade da década de 70

possibilitando o surgimento de novos canais de participação da sociedade que ocasionaram abertura à participação nos anos 80 e 90. Nesse contexto, o reforço ao projeto democrático se dá pelo caráter reivindicativo dos movimentos populares e qualificação da sociedade civil enquanto espaço político.

Como reflexo de um processo de construção permanente, em que os atores sociais recebem influência dos acontecimentos da política (OLIVEIRA, 2003, p. 20), a cultura política fornece subsídios para a compreensão da condição atual da assistência social e os entraves à sua consolidação enquanto sistema público de proteção social. Representa, portanto, um determinante do “contexto no qual a ação política se desenvolve e produto das experiências particulares de cada cidadão com o sistema político e da história coletiva desse sistema” (PYE 1969, p. 8 apud RENNÓ, 1998).

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública. (SPOSATI, 2007 p. 444-445).

Diferentemente da perspectiva de cidadania regulada da década de 1930, ao fim dos anos 1970 e início de 1980, segundo Dagnino (2006, p. 103), começou a ser formulada a ideia de cidadania ampliada, ou nova cidadania, em que os movimentos sociais se organizaram na luta pelas demandas relativas aos equipamentos urbanos, como água, luz, transporte, saúde, educação. Dessa forma, foi estabelecida resistência à ditadura e a busca pela implementação de um projeto democrático que, nas palavras da autora, impôs “um laço construtivo entre cultura e política”.

A década de 1980 marca o fim da ditadura e o início do processo de democratização da sociedade brasileira. O primeiro processo eleitoral desenvolvido no país, em 1985, foi resultado de grande movimentação e participação social na denúncia ao autoritarismo. A promulgação da Constituição Federal 1988 representou um marco a respeito da concepção de direitos sociais, configurando a assistência social enquanto política pública, inserida no tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social.

A respeito desse período, a queda do regime autoritário representou uma transição direcionada para a fase de consolidação da democracia, porém, o fim desse regime não caracterizou, necessariamente, a diminuição ou o fim de práticas elitistas e clientelistas no país. No contexto brasileiro, a existência de uma cultura política não democrática perpassa a institucionalidade da democracia (OLIVEIRA, 2003). Isso significa que diferentes culturas políticas permeiam as ações de grupos sociais e refletem diretamente no sistema de proteção social.

A estrutura de poder, o desenvolvimento de práticas de cunho patrimonialista⁹ e suas estratégias de relação política, tipicamente clientelistas, marcaram o processo histórico brasileiro. Nesse aspecto, o Brasil convive com características herdadas do patrimonialismo português e, a partir da independência, com o impacto do capitalismo inglês de perfil moderno, racional e burocrático (OLIVEIRA, 2003, p. 81). Essas características possibilitam o entendimento a respeito dos entraves à efetivação de políticas públicas de caráter universal no país.

As culturas democrática, tecnocrática e clientelista desempenham grande incidência no conjunto de elementos que constituem a assistência social no país, segundo Oliveira (2003, p. 22). No âmbito da política de assistência social, a autora afirma que apesar de sua formulação, definição de conceito, pressupostos, destinatários e modelo de financiamento e gestão serem pensados, em sua maioria, a partir de uma compreensão democrática participativa, estabelecem relação com tendências tecnocráticas e clientelistas dificultando a efetivação de uma política democrática na assistência social.

Ações tecnocráticas e de cunho clientelista, baseadas na lógica subordinação, estimulam a focalização das demandas sociais promovendo ações emergenciais e fragmentadas no enfrentamento das desigualdades sociais. Este processo fragiliza a concepção de direito e de caráter público da política, tornando vertical a esfera pública e reforçando a ideia de favor. Estes são desafios à consolidação da assistência social na perspectiva da democracia participativa.

⁹ O patrimonialismo é um termo utilizado, segundo Schuartzman (1998, p. 57-58) para se referir as formas de dominação política em que a divisão entre atividades da esfera pública e da esfera privada não se apresentam de forma clara. Em sua discussão, o autor apresenta a análise de Max Weber, em que o patrimonialismo é concebido enquanto um tipo de dominação tradicional.

Nesse sentido, a conquista dos direitos sociais, especificamente a assistência social remete, de acordo com Couto (2008, p. 162), a uma inovação conceitual relativa às garantias legais das políticas de proteção social e, em contrapartida está a manutenção de heranças históricas relativas ao caráter emergencial associado ao atendimento às demandas da população, isto é, voltadas para a pobreza extrema.

Deve-se considerar, contudo, que a carta constitucional reconhece a desigualdade social e atribui responsabilidade de ação no âmbito da seguridade social ao Poder Público. Em seu artigo 194 caracteriza a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações a fim de assegurar dos direitos à saúde, previdência e assistência social, de modo que um de seus objetivos consiste na universalização de cobertura e do atendimento (BRASIL, 1988). A assistência social é tratada especificamente nos artigos 203 e 204 assumindo, portanto, o estatuto de direito e a condição de política pública de Seguridade.

Esse reconhecimento, como afirma Pereira (2007, p. 67), não pressupõe paternalismo ou autoritarismo, mas confere ao Estado a obrigação de assumir responsabilidades que lhe foram conferidas em meio a lutas democráticas. O regimento legal aponta, portanto, para uma nova lógica de seguridade social ampliando direitos sociais e atribuindo ao Estado o dever de executá-los bem como o direito de acesso à população, na condição de cidadãos (COUTO, 2008 p. 159).

O sistema de proteção social brasileiro passou por modificações ao longo de sua história até sua atual configuração. No que se refere à assistência social, em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. A LOAS¹⁰ materializou este mecanismo constitucional definindo-a enquanto direito do cidadão, dever do Estado e política de Seguridade Social não contributiva, a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas e visando a universalização dos direitos sociais.

Em 1998 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na qualidade de política pública, sendo substituída pela PNAS, formulada em 2004, o que demandou uma nova Norma de Operação Básica, a NOB/SUAS 2005. Esta reconfiguração prevê o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em cumprimento às deliberações da IV

¹⁰ Ao tratar da LOAS Pereira (1998, p. 73-74) desenvolve uma análise a respeito dos prós e contras contidos em seu conteúdo “relativos à possibilidade de que a assistência social funcione como direito de cidadania, integrante de um esquema concertado de seguridade pública universal”.

Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, em Brasília. A respeito da organização da assistência social no Brasil, Pereira (2007, p. 69) conclui que:

O SUAS é, nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. Seu objeto é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da política. Ou seja, é por meio do SUAS que se irá saber: como os serviços. Benefícios. Programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a ele e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamentos e a avaliação do próprio sistema e seus resultados e impactos.

O Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010, conhecido como PL SUAS foi sancionado no ano seguinte, dispondo sobre a organização da assistência social e instituindo legalmente o SUAS. Este sistema configura a gestão da assistência social de forma descentralizada e participativa.

A respeito dos avanços no âmbito da assistência social, é possível sistematizar conquistas ao longo de sua trajetória. Stuchi (2010, p. 162-163) menciona, entre eles:

A descentralização, com o fim das estruturas federais descentralizadas da LBA e o estabelecimento de um órgão central da política no Ministério da Previdência e Assistência Social; a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em substituição ao Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS); a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); a formulação e aprovação de uma Política Nacional de Assistência social e de uma primeira Norma Operacional Básica (1997).

Assim sendo, cabe à assistência social estabelecer direitos em detrimento de favores. Seu caráter público pressupõe que em seus elementos centrais¹¹ sejam contemplados a universalidade, a publicidade, o controle social e a democratização da sociedade civil. Entende-se que a cultura política é um fator que influencia na efetivação da assistência social enquanto política integrante do sistema de proteção social. Por esse motivo, torna-se relevante a compreensão das representações e sua condução política inserida nesse contexto para, dessa forma, identificar a repercussão e o reflexo desse processo histórico na política de assistência social.

¹¹ Correspondem aos elementos centrais que definem o caráter do que é público de acordo com Wanderley (1996 p. 96 apud OLIVEIRA, 2003 p. 31).

Capítulo 2. Democracia e espaços públicos no Brasil

Este capítulo consiste em uma aproximação ao conceito de sociedade civil para em seguida tratar de sua inserção nos espaços públicos de participação no Brasil, particularmente nos conselhos gestores de políticas públicas.

Para tanto, inicialmente será apresentada a concepção de sociedade civil, haja vista sua complexidade e relevância para este estudo. Nesse sentido entende-se que o referencial teórico gramsciano¹² consiste em uma apreensão mais complexa a respeito deste conceito bem como da relação entre sociedade civil e Estado. Buscou-se apreender e apresentar a discussão sobre as divergentes compreensões de sociedade civil frente a projetos societários distintos e que se encontram em constante disputa, sendo eles o projeto democrático-popular e o projeto neoliberal.

Em seguida, tratou-se dos espaços públicos de participação no contexto brasileiro situando, especificamente, o aparecimento dos conselhos gestores no Brasil e como se configurou a representação desses espaços decisórios. A Constituição Federal de 1988 se apresenta como um marco desse processo em que, na década seguinte, se ampliam os espaços de participação da sociedade fortalecendo a perspectiva apresentada por Gramsci de Estado ampliado. Contudo, não se perdem as contradições, uma vez que constituem espaços de disputas e interesses distintos, por vezes antagônicos. Dessa forma entende-se que seja possível, no capítulo seguinte, compreender os reflexos de todo esse processo na representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A concepção a respeito da democracia é adotada como ponto de partida para tratar de espaços públicos e participação. O século XX é caracterizado por Santos e Avritzer (2002, p. 39) como um período de emergência da democracia e disputas referentes a concepções distintas desse conceito. Na segunda metade do século, segundo os autores, surgiram duas abordagens do termo: a hegemônica e a contra-hegemônica (ou alternativa).

A primeira é voltada para a ideia de um elitismo democrático, associada a um conjunto de regras eleitorais. Nessa concepção, a democracia é representativa e está associada à ideia de autoridade sobre os representados. Isto é, o cidadão comum não teria capacidade e

¹² A partir da leitura de Carlos Nelson Coutinho (1989) a respeito do pensamento político de Gramsci.

interesse político para atuar de forma participativa, restringindo sua atuação à escolha de líderes que teriam a função de tomar decisões. Esse discurso elitista entende as classes populares como incapazes para a ação política, negam o poder político da população em decisões de cunho coletivo e, principalmente, nas decisões referentes ao Estado. A segunda abordagem evidencia que não há apenas uma forma de dominação. É por meio da resistência ao poder dominante que se torna possível alcançar a emancipação social.

Dessa forma, na democracia participativa existe a possibilidade de que a sociedade organizada ocupe os espaços do Estado de modo que os processos decisórios não ocorram de cima para baixo, mas de forma horizontal. Essa democracia alternativa é definida pelo autor como uma nova gramática histórica que não é vista apenas como um regime político, mas como um processo que questiona a institucionalidade da política, onde a democracia é entendida como um processo.

2.1. Notas introdutórias do conceito de sociedade civil e sua relação com o Estado

O uso do termo sociedade civil está inserido no curso do pensamento político dos últimos séculos e com diversos significados. Segundo (Nogueira, 2003) ¹³:

A história do conceito de sociedade civil remonta ao mundo clássico e medieval, a partir do qual, após longa maturação, ressurgiu colado à progressiva afirmação do pensamento liberal. Chegou ao século XIX, passando pelo Iluminismo, por Ferguson, Adam Smith e Rousseau, e infiltrou-se com destaque nas formulações de Hegel e Marx, mediante os quais se incorporou à cultura teórica contemporânea, penetrando particularmente os universos socialista e comunista.

Hobbes e Locke foram aqueles que incorporaram esse conceito a partir do século XVII na teoria política moderna. Exponentes do contratualismo moderno, estes autores entendiam a sociedade civil como sinônimo de sociedade política, em contraposição ao *estado de natureza*¹⁴. “Essa associação decorria do fato de a palavra civil ser derivada das palavras

¹³Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010&lang=pt> Acesso em: 10 de junho de 2012.

¹⁴ No *estado de natureza* cada indivíduo é responsável por suas ações de modo que não haveria limite aos direitos naturais. Isto resultaria em um conflito constante, ameaçando a preservação da vida humana. Como solução, Hobbes propõe o estabelecimento de uma instância soberana responsável pela preservação dos indivíduos, o Estado. (SOUZA, 2010, p. 28)

gregas *civitas* e *polis*, que correspondiam a política e, conseqüentemente, ao Estado (PEREIRA, 2009 p. 150-151).

Assim, o Estado seria a instância responsável pela preservação da organização da sociedade a partir de um contrato social. A positividade do contrato social é considerada por Hobbes e Locke como o momento fundador da sociedade civil. Nesse sentido o estado de natureza seria substituído pelo estado civil-político de modo que o Estado, por meio da lei e da ordem, garantiria a vida (Hobbes) e a propriedade (Locke) enquanto direitos fundamentais (SOUZA, 2010, p. 31).

Dentre os principais autores políticos conhecidos como contratualistas está, também, Rousseau. O autor refere-se à questão da legitimidade, que só é possível mediante efetiva realização dos interesses do soberano. A soberania é atribuída ao povo, à sociedade civil e, dessa forma, o Estado atua em função dele¹⁵. Apesar dessa soberania, é necessário que existam representantes políticos que, por sua vez, possuem tendência a agir em benefício próprio despojando a sociedade civil de sua soberania. A rotatividade dos representantes seria uma alternativa apresentada por Rousseau para minimizar os riscos destes desvios nos governos.

A partir de Hegel, no século XIX começa a se desenvolver uma análise com novos contornos a respeito de Estado e sociedade civil (PEREIRA, 2009, p. 154). Segundo a autora, passa a haver entendimento de sociedade civil como um dos processos preliminares ao Estado.

Hegel rejeita a ideia de um contrato social que viabilizasse a passagem do *estado de natureza* para a sociedade civil-política. Para ele, a sociedade pré-política, sem a existência do Estado, é marcada por contradições e conflitos entre diferentes grupos (neste particular, Hegel se aproxima de Hobbes, muito embora evite a concepção *estado de natureza*). A presença do Estado na sociedade civil representa, no entender hegeliano, a entrada para a *sociedade política*, regida pelos princípios fundamentais da racionalidade e da universalidade. (SOUZA, 2010, p. 33).

De acordo com Pereira (2009, p. 156) “diferente de Hegel, Marx criticava o Estado e não o legitimava, e nem o considerava a materialização da razão. Pelo contrário, ressaltava o caráter alienante do Estado não só em sua configuração burguesa, mas em geral”. Nesse sentido é possível inferir que nas contribuições de Marx a esse debate está inserida a ideia de que a sociedade supere o Estado para assim atingir a *emancipação política*. Estado e

¹⁵ Ibidem, p. 32.

sociedade civil em Marx são categorias inerentes à natureza humana, mas que estão inseridas em construções históricas. Em sua discussão, aponta que o Estado corresponde a uma instância desfavorável aos trabalhadores que surge a partir do interesse de determinada classe social (SOUZA, 2010, p. 37).

A concepção de sociedade civil em Gramsci corresponde a um esforço teórico em tratar da complexidade da política nas sociedades capitalistas de forma mais ampla (PEREIRA, 2009, p. 157). Como ressalta a autora, Gramsci considera que Estado e sociedade se distinguem, porém, não atuam de forma separada. Nas palavras de Coutinho (1989, p.75), Gramsci parte do reconhecimento da socialização da política no capitalismo e da formação de sujeitos políticos coletivos. Isso significa a inclusão das massas na decisão da política, de modo que a sociedade esteja inserida no aparelho do Estado por meio de organização coletiva. É o que Gramsci denomina Estado ampliado.

O Estado em sentido amplo, ‘com novas determinações’, comporta duas esferas principais: a *sociedade política*, que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos; sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (Coutinho, 1989 p. 76).

Essa concepção de *sociedade política* e *sociedade civil* sintetiza a reflexão que Gramsci desenvolve a respeito do Estado. Refere-se ao Estado coerção e aos aparelhos privados de hegemonia, respectivamente. Por aparelhos privados de hegemonia entende-se “organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente”. Isto é:

Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de ‘aparelhos privados de hegemonia’, ou seja, organismos sociais voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (COUTINHO, 1989, p. 77).

O Estado ampliado, inserido na esfera da superestrutura, exerce, simultaneamente, hegemonia e coerção. “[...] ao mesmo em que ele exerce a dominação pura e simples em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes subalternas” (PEREIRA, 2009, p. 160). Dessa forma, sociedade política e sociedade civil desempenham funções distintas na organização da vida social e, particularmente, na

reprodução das relações de poder, tornando o Estado uma instituição contraditória, como salienta a autora.

2.1.1. As diferentes concepções em torno do conceito de sociedade civil

Vários autores referem-se ao retorno do conceito de sociedade civil e sua atual notoriedade. Este conceito teria sido esquecido em meados do século XIX e retomado no século XXI. A ideia de sociedade civil retorna ao imaginário político contemporâneo resurgindo como um tema recorrente e analisado por diversos estudiosos (ACANDA, 2006, p. 16). O problema reside na redução a uma visão normativa do conceito de sociedade civil em que ela é entendida como um espaço dotado de virtude e boas qualidades diante da maldade inerente ao Estado. Nessa perspectiva há uma homogeneização da sociedade civil que reproduz a oposição liberal entre sociedade civil e Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 22).

Contudo, é possível chamar atenção para uma interpretação posterior a respeito da relação entre Estado e sociedade civil, em uma lógica de “parceria”. A partir do momento em que se o estabelece caráter democrático do Estado, há uma ressignificação de sociedade civil, baseada na ideia de cooperação para que as necessidades de cidadania fossem atingidas. Porém, dessa forma, surge uma nova visão homogeneizante tendo como consequência desconstrução do conflito, despolitizando as relações entre sociedade e Estado¹⁶.

Apesar da possibilidade da sociedade civil ocupar os espaços do Estado, por meio de Conselhos Gestores, por exemplo, não se deve perder a ideia de disputa haja vista a heterogeneidade desta bem como do Estado. Essa noção de heterogeneidade exprime a pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico de cada sociedade, particularmente do Brasil. Trata-se da composição de diversos atores sociais com formatos institucionais e projetos políticos distintos e potenciais democratizantes diferenciados¹⁷.

Ao analisar a sociedade civil, Dagnino, Olvera e Panfichi desenvolvem uma sistematização de componentes relacionados à sua conjuntura histórica, que proporciona a

¹⁶ Ibidem, p. 22.

¹⁷ Ibidem, p. 27

compreensão acerca desse caráter heterogêneo. Nesse sentido a sociedade civil é percebida como:

Uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado. A natureza dessas associações é uma contingência histórica, isto é, em cada momento histórico, o padrão associativo é o resultado de tendências de longo prazo que nos remetem: ao modelo de acumulação do capital (atores econômicos e relações de produção); ao tipo de regime político (sistema de partidos, sistema de governo, modelos de intermediação, representação e inclusão); aos padrões culturais dominantes (interação dos discursos políticos legitimadores; tipo de imaginário nacional e internacional construído no processo, tipo de alcance de da educação pública e modelo de distribuição dos bens culturais); ao marco jurídico que regula especificamente os tipos de associação; e à correlação que existe entre o mapa das classes e grupos sociais existentes [...]. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI 2006, p. 32).

Em sua análise, Acanda (2006) discute a necessidade de apreensão com maior precisão quanto à conceituação de sociedade civil. São apresentados pelo autor três cenários distintos de conflitos políticos com diferentes interpretações deste termo.

Inicialmente, o autor se refere aos países comunistas do Leste Europeu em que o termo sociedade civil foi utilizado por aqueles contrários ao Estado centralizador, buscando espaços para exercer liberdade de pensamento e ação. Nesse contexto, segundo Acanda, a “sociedade civil” foi concebida como sinônimo de anticomunismo.

Em um segundo contexto, a ideia de sociedade civil foi utilizada pela nova direita, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, na luta pelo controle do governo. Isso significa a existência de uma frente neoliberal que buscou desconsiderar os avanços dos movimentos operários e da esquerda a fim de desconstruir a proteção social até então alcançada, defendendo a intervenção mínima do Estado no campo econômico e social para assim promover o “fortalecimento” da sociedade civil. Esta visão está voltada para uma perspectiva individualista e autônoma em relação ao Estado.

O terceiro cenário foi apresentado pelo autor como, talvez, o mais próximo ao que considera real. É atribuído um significado distinto à sociedade civil e refere-se ao contexto histórico das décadas de 1970 e 1980, marcada por ditaduras militares na América Latina. A sociedade civil representava, nesse contexto, oposição ao Estado autoritário na luta pela possibilidade de se associar e desenvolver ação política. Nas palavras do autor:

O ataque ao Estado e a menção à sociedade civil pelos grupos progressistas e revolucionários latino-americanos expressou a rejeição de uma política que impunha não apenas o programa neoliberal, mas também a destruição das formas associativas

nas quais tradicionalmente se havia manifestado a resistência popular. (ACANDA, 2006, p. 21).

Existe, portanto uma diferenciação de entendimento sobre a participação da sociedade civil no projeto neoliberal e no projeto democrático-popular que deve ser considerada. A concepção neoliberal de sociedade civil está relacionada à transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade e setor privado a fim de que estes absorvam as demandas sociais assegurando a perspectiva de Estado mínimo. Nesse contexto, não há significado político e coletivo na compreensão de “solidariedade”, mas sim a ideia de moral privada voltada para o trabalho voluntário e de “responsabilidade social” de indivíduos e empresas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 56). No projeto democrático-popular a ideia de participação da sociedade está voltada para a partilha do poder decisório do Estado, referente a questões de interesse público. Segundo Nogueira (2004, p. 90-91):

Trata-se de um projeto destinado a tornar viável o governo do povo (a soberania popular) a partir de regras procedimentais válidas para todos os arranjos institucionais que facilitem a livre competição política e a participação ampliada nos processos de tomada de decisões.

E completa:

A política democrática dispõe-se a criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo que se viabilize lutar e discussões públicas em torno de como conviver. Trata-se, assim, pela grandeza de seus propósitos, de um projeto que só encontra plena viabilidade quando é ‘imposto’ e defendido pela sociedade organizada.

Esse viés democrático por meio da participação pode ser materializado através dos conselhos gestores, orçamentos participativos, mecanismos de prestação de contas entre outros, de forma que possibilite o acompanhamento e a participação da sociedade nos processos decisórios a fim de defender seu caráter público. Como salienta Neves (2010, p. 46), a ideia de participação da sociedade civil deve estar direcionada em favor dos “sujeitos políticos coletivos”, de forma que as lutas sociais em torno de direitos reforcem o projeto democrático-popular.

No que tange especificamente a assistência social no contexto brasileiro, o *projeto democrático-popular* está voltado para a inserção da assistência social no campo dos direitos sociais, a fim de atingir sua universalização e o *projeto neoliberal* volta-se para políticas focalizadas, em uma perspectiva assistencialista, que descaracteriza a assistência social

enquanto política pública. Ao tratar da relação entre Estado sociedade civil, Dagnino (2004, p. 98) refere-se ao deslocamento de significados, caracterizando uma “confluência perversa, em que há um projeto participativo voltado para a extensão da cidadania e um projeto de Estado mínimo. Segundo a autora, a perversidade está no fato de ambos defenderem uma sociedade civil ativa e propositiva. Nesse sentido a adoção neoliberal da concepção de sociedade civil corresponde àquela que se restringe, em grande parte, a designar organizações não-governamentais ou o “terceiro setor” alheia à noção de sociedade civil relacionada a participação e constituição de espaços públicos; enquanto a concepção social-democrática entende a participação da sociedade civil como um fator que possibilite a ampliação da democracia participativa.

2.2. Sociedade civil e espaços públicos de participação no Brasil

No Brasil, a sociedade civil surge a partir da generalização de um conjunto de organizações e associações civis (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999 p. 16). Segundo os autores, o termo sociedade civil passa a ter notoriedade no período de ditadura militar. Até década de 1970 o termo era pouco abordado pelos intelectuais brasileiros e posteriormente passou a ser introduzido no vocabulário político e desenvolvido teoricamente. A organização civil no país representou um marco histórico nas décadas de 1970 e 1980.

Num primeiro momento, o uso do termo sociedade civil passa a se constituir como eixo de identificação deste vasto campo de atores que se organizavam coletivamente, tornando públicas suas carências, e reivindicando mais justiça social, no esboço de um projeto que, naquele contexto, unificava o quadro múltiplo e heterogêneo da organização social, através de uma demanda comum de derrubada do regime autoritário e da construção da democracia¹⁸.

O processo de constituição dos espaços públicos no Brasil é permeado por alguns acontecimentos específicos entre as décadas de 1960 e 1990, segundo Campos (2010, p. 272-273). A formação política do país é historicamente permeada por práticas clientelistas e paternalistas, a partir dos anos 50 e 60. Apesar da relação de tutela, começa a se desenvolver uma mobilização social contrária à ditadura instaurada no período. Nesse momento, parte

¹⁸ Ibidem, p. 17.

considerável da população não tinha acesso à centralidade da política e a ideia de democracia era fortemente sufocada.

Nos anos 1970 ocorre maior identificação das classes populares, trabalhadores e movimentos sociais enquanto sujeitos políticos. Com as mudanças econômicas e políticas ocorridas no país, surgem novas demandas sociais e com elas novos canais de expressão e interlocução dos movimentos sociais, a fim de que essas demandas chegassem ao Estado e fossem atendidas. Esse processo favoreceu a possibilidade de participação e abriu o caminho da democracia.

Na década seguinte uma cultura política diferenciada começa a se desenvolver voltada para a perspectiva democrática, de direitos e cidadania. A multiplicação de sujeitos coletivos na mobilização pela conquista de novos direitos possibilitou uma cultura participativa que trouxe novos temas para a agenda pública. Esse processo de reivindicação culminou em uma conquista legal na perspectiva dos direitos sociais, expressa na Constituição de 1988.

As décadas de 1970 e 1980 marcam, portanto, a emergência de novas demandas sociais, consequência das consideráveis mudanças econômicas e políticas ocorridas no Brasil diante de um Estado autoritário com precários canais de expressão e negociação de conflitos. Os movimentos sociais emergem nesse contexto de aparecimento e intensificação de demandas sociais. Os sujeitos que protagonizam esse processo e ocupam esses espaços de reivindicação “constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno de uma conquista, da garantia e ampliação de direitos [...]” (CARVALHO, 1998 p. 3).

Em 1990, ao passo que se ampliaram os processos participativos, a ofensiva neoliberal atuava de forma contrária promovendo o esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, a desqualificação das instâncias de representação coletiva e a fragmentação do espaço público que, consequentemente, dificultam atualmente o exercício da participação (CAMPOS, 2010, p. 273).

A afirmação da hegemonia neoliberal no Brasil tende a deslocar os espaços de representação coletiva e controle social da sociedade civil sobre o Estado para a ação de grupos de pressão e de lobbies, com o objetivo de pulverizar a força da organização coletiva e enquadrá-la como expressão da defesa de interesses corporativos, invariavelmente desqualificados e despolitizados. Nestas condições, instala-se o confronto entre formas de cooptação política e formas autônomas de representação na relação entre governo e sociedade civil. Daí decorre que as

tendências integradoras e cooptadoras, muitas vezes, minam a possibilidade de construção do espaço público. (RAICHELIS, 2008, p. 46).

Tanto a direita quanto a esquerda referiam-se a agenda da Reforma do Estado¹⁹ e promoviam crítica ao estado burocrático e centralizador. Contudo, a primeira enfatizava o mercado enquanto regulador das necessidades, minimizando o Estado. A segunda trazia a proposta de um novo desenho institucional na relação entre Estado e sociedade em que fosse construída uma Reforma do Estado voltada para democratização e a construção de um novo formato, baseado na ideia de co-gestão (NEVES, 2005, p. 201).

Cabe ressaltar que, segundo a autora, nesse período houve a implementação do projeto neoliberal e de forma contraditória, as experiências de gestão democrática e participativa por parte dos governos democrático-populares aumentaram e tornaram-se mais evidentes. Identifica-se, dessa forma, a partir desses distintos projetos, a disputa de hegemonia política na construção democrática da sociedade brasileira.

O entendimento de espaço público está, dessa forma, relacionado às recentes inovações democráticas que marcaram as últimas décadas. No contexto brasileiro esses espaços foram defendidos por movimentos sociais e organizações da sociedade civil e estabelecidos enquanto projeto participativo expresso na Constituição Federal de 1988 (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 23).

O Estado brasileiro, tradicionalmente privatizado pelos seus vínculos com grupos oligárquicos, vai lentamente “cedendo” espaço, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil que se organiza, que se articula, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política, sobre a gestão do destino comum da sociedade. Participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas. (CARVALHO, 1998 p. 11).

Houve, nos anos 90, uma multiplicação dos espaços públicos participativos. A perspectiva da democratização permitiu a construção de novas relações entre Estado e sociedade que não estão pautadas no confronto e oposição declarados, mas na negociação, abrindo espaço para a participação da sociedade civil (NEVES, 2010, p. 49).

Ao estabelecer uma associação entre democracia representativa e canais institucionais de gestão participativa é favorecida a desprivatização da gestão pública

¹⁹ No que se refere à Reforma do Estado, Neves (2005, p. 201) ressalta que esta pode ser analisada em uma perspectiva gerencial, como nos estudos de Bresser Pereira, ou como a reforma democratizada do Estado, iniciada a partir da Constituição Federal de 1988.

“alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbólicas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais”. (CARVALHO, 1998, p. 5). Entende-se que a democracia a ser defendida é aquela que, articulada à democracia representativa, possibilita a ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios junto ao Estado, a democracia participativa. A participação, pela via da representação, é, portanto, um espaço em que é possível identificar as tensões e contradições que marcam as práticas políticas dos atores que participam desses espaços públicos visando o controle social.

Quanto às diferentes práticas de participação que se desenvolveram no Brasil há uma tendência a visualizar, a partir dos anos 1990²⁰, a existência de uma co-gestão entre Estado e sociedade. Isso significa que a participação se configura não mais como um confronto direto com o Estado, mas como uma participação negociada na disputa entre distintos projetos (NEVES, 2005, p. 209). Para a autora, os novos espaços públicos promoveram essa possibilidade de co-gestão entre estado e sociedade.

Há, nessa década, um processo de institucionalização da participação, pela qual se reorganiza o cotidiano dos atores sociais no poder local, evidenciando a estreita relação entre democracia e cidadania, em que se tenta a construção de novos direitos e a ampliação dos espaços democráticos. Portanto, a participação é algo construído coletivamente e passo necessário na busca da cidadania. Contudo, o incentivo à participação sofre influência do projeto liberal e coloca em risco o campo democrático-popular²¹.

Quanto às práticas inseridas nesse processo de institucionalização da participação destacam-se orçamentos participativos, conselhos gestores e parcerias entre Estado e sociedade. Além destes espaços, existem canais de participação não institucionalizados que incluem novas questões na agenda pública e promovem mudanças. Entre eles estão fóruns, o movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST) e pastorais, por exemplo. (CARVALHO, 1998, p. 13)

Tratando-se especificamente dos conselhos gestores, enquanto experiências de co-gestão são espaços de que devem favorecer a participação de grupos sociais organizados e democráticos e estar comprometidos com a transparência e o interesse público, visando o controle social. A temática a respeito dos conselhos surgiu, principalmente nas décadas de

²⁰ Nesse período, Neves (2005, p. 209) destaca a ocorrência de um processo de busca por novos direitos, a fim de alcançar o que denomina cidadania ativa (o direito a ter direitos) e a participação de classes populares na gestão na construção de uma cultura participativa.

²¹ Ibidem, p. 209.

1970, 1980, com o crescimento dos movimentos sociais e a complexa relação que estabeleciam com o Estado na luta contra o autoritarismo (RAICHELIS, 1998, p. 83). A emergência desses espaços públicos no Brasil representa uma aposta democrática para a construção de direitos e da cidadania. Dessa forma, considera-se importante compreender o impacto que estes instrumentos gestores inovadores provocam na cultura política brasileira.

2.3. Conselhos gestores de políticas públicas: possibilidade institucional de práticas de democráticas

Na construção efetiva de uma esfera pública os Conselhos Gestores desempenham um importante papel. Para tanto, Raichelis (1998, p. 83) refere-se à presença fundamental de alguns elementos constitutivos nesses espaços de participação. São eles:

- A *visibilidade* – consiste na transparência dos discursos, publicidade e veracidade das informações que permeias as deliberações.
- O *controle social* – diretamente relacionado à participação da sociedade civil organizada, possibilita a formulação, revisão e acompanhamento das decisões políticas.
- A *representação de interesses coletivos* – referente constituição de sujeitos sociais que atuem na mediação de demandas coletivas.
- A *democratização* – em que haja a ampliação de fóruns de decisão política, superando as vias tradicionais de representação e inserindo novos sujeitos sociais que contribuam para a criação e consolidação de novos direitos. Esse processo permite a qualificação e o confronto de interesses divergentes que resultem acordos que orientem as decisões coletivas.
- A construção de uma *cultura política* – voltada para o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura de apropriação do público pelo privado. “Remete a construção de mediações sociopolíticas do interesse dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública”. Tratando-se especificamente da assistência social, corresponde a superação da ideia de favor e tutela, em que os sujeitos se identifiquem como portadores de direitos.

Enquanto possibilidade concreta de atuar na defesa de direitos, os conselhos tem a prerrogativa de aprovar ou não determinada proposta do governo. Dessa forma, para que suas competências sejam materializadas, é necessário que os conselhos sejam compreendidos como espaços políticos por natureza, que reúnem representações com interesses diversos. E, por isso, o papel desses espaços de discussão, negociação e conflito consiste na capacidade de propor, fiscalizar, controlar e reivindicar (BOSCHETTI, 2003a, p. 150).

A institucionalização dos Conselhos no Brasil teve como marco legal a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna reafirma a importância da construção de um Estado democrático de direitos e aponta instrumentos importantes para essa democratização. Nesse sentido, em seu artigo 1º ressalta que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. No âmbito da seguridade social, está disposto no artigo 194, inciso VII o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. A Constituição Federal refere-se, também, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Artigo 204, Inciso II).

A concepção de conselhos gestores representa uma inovação institucional, “tornados obrigatórios em vários níveis de definição da política, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais” (TATAGIBA, 2002 p. 50). A natureza deliberativa, com a função de formular políticas públicas e fiscalizar sua implementação, confere aos conselhos a possibilidade de democratização da gestão.

A demanda participacionista, segundo Bidarra (2006, p. 42), já havia sido constatada na primeira metade da década de 1980²² por meio de:

Manifestações de forças sociais progressistas comprometidas com a (re)institucionalização da democracia de modo que, ainda no período ditatorial conseguiram, em alguma medida, mediante a introdução da representação de organizações da sociedade civil, forçar a ampliação da participação nos espaços do Estado, por meio de debates e deliberações acerca dos ‘negócios públicos.

²² A autora menciona, como exemplos de espaços de participação da sociedade nesse período, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Conselho de Comunidade.

Os conselhos gestores de políticas públicas representam, de acordo a sistematização de Tatagiba (2002, p. 54), “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. A autora ressalta a relevância da pluralidade e paridade em que se pautam a composição dos conselhos gestores. Estas características são consideradas fundamentais na medida em que promovem a disputa entre posições e interesses distintos, haja vista a heterogeneidade de sua composição.

Nesse sentido, pluralidade é um elemento que está em conformidade com a natureza pública e deliberativa dos conselhos e a paridade é o que garante a legitimidade e o equilíbrio nos processos decisórios (TATAGIBA, 2002 p. 55), embora não assegure a igualdade relativa ao poder de influência. A equivalência real, como salienta a autora, refere-se a uma “disputa contínua pela hegemonia no interior dos conselhos” de modo que a paridade, segundo ela, seria inerente à capacidade de estabelecer acordos diante de demandas específicas.

Pautados na construção de uma nova relação entre Estado e sociedade, que não é baseada confronto e oposição declarados, mas na negociação, os conselhos abrem espaço para a participação da sociedade civil (NEVES, 2010, p. 49). Essa participação imprime a estes espaços, segundo Tatagiba (2002, p. 63), uma “função pedagógica”, voltada para a “construção da cidadania e reinvenção dos padrões de convivência democrática”. Nesse sentido, a democracia participativa, por meio de espaços públicos, como conselhos gestores, possibilita a participação e o controle da sociedade nos assuntos de interesse coletivo.

Apesar dos benefícios políticos e pedagógicos que essa experiência de participação apresenta e de suas características voltadas para a ampliação dos processos decisórios, por se constituírem enquanto arenas para a representação e disputa de propostas divergentes, também podem reproduzir e preservar a gestão política voltada para os interesses dos governantes, como salienta Bidarra (2006, p. 43).

Como pontua Carvalho (1998, p. 15), “nestes espaços, regulados por normas pactuadas pelas partes em conflito, é preciso buscar denominadores comuns: apesar da existência de interesses antagônicos é preciso buscar acordos que interessem a ambas as partes, mesmo que limitados ou provisórios”. Isso significa que apesar da heterogeneidade de projetos políticos que permeiam esses espaços e dos dissensos que podem provocar, é preciso

construir acordos: não em uma perspectiva de cooptação, mas que promovam o avanço das políticas públicas em direção aos interesses coletivos.

Capítulo 3. Relação entre participação e representação no Conselho Nacional de Assistência Social

Este capítulo refere-se à apresentação e análise dos dados coletados durante pesquisa aprovada pelo CNPQ²³, executada pelo GEPEDSS²⁴. Para este trabalho, foi feito um recorte a respeito da representação da sociedade civil – gestão 2010/2012 – junto ao CNAS. Uma parte dos dados coletados pela pesquisa foi utilizada para a execução deste trabalho. Foram realizadas dezessete entrevistas, dentre elas, dez com representantes da sociedade civil, cinco com representantes do Governo e duas com técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir das entrevistas bem como das resoluções elaboradas pelo Conselho e observação participante em reuniões ordinárias do CNAS, de agosto de 2010 a maio de 2012, foi possível analisar a participação da sociedade civil e a representação exercida pelos conselheiros nesse espaço de formulação e controle, no que se refere à política de assistência social.

Enquanto conselho paritário, deliberativo e reconhecido legalmente como instância responsável pelo controle das ações públicas e privadas da assistência social, é atribuído ao CNAS maior poder de decisão no âmbito da política de assistência social. Isso remete a possibilidade de participação e controle da sociedade sobre as ações do Estado nessa área. Nesse sentido, entende-se que a representação deve estar voltada para construção da política de assistência social no sentido de fortalecer o interesse público.

A fim de situar a representação na sociedade civil no CNAS, inicialmente será apresentado um histórico do conselho, sua atual formação e contexto no qual está inserida a sociedade civil. Nos tópicos seguintes, a partir das entrevistas realizadas com os conselheiros, serão apontadas e analisadas as principais questões identificadas ao longo da pesquisa referentes à representação da sociedade civil. De forma específica, os dois últimos tópicos tratam das mudanças legais ocorridas no âmbito do Conselho, principalmente com a aprovação da Lei nº 12.101/2009, apontando as possibilidades, tensões, dificuldades e os reflexos provocados na representação dos conselheiros da sociedade civil nesse espaço.

²³ A pesquisa é coordenada pela Profª Dra. Angela Vieira Neves, aprovada pelo CNPQ sob o título: Controle democrático e Espaços públicos – a participação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência social.

²⁴ Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social, fundando em agosto de 2010, coordenado pela Profª Dra. Angela Vieira Neves (UnB) e composto pela Profª Marlene de Jesus (UnB) e estudantes de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB).

3.1. Breve Histórico do Conselho Nacional de Assistência Social

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), por meio do Decreto-lei nº 525, em 1º de julho de 1938, segundo Mestriner (2005, p. 56) representou a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil. De acordo com a autora, o CNSS se constituía enquanto órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, funcionando em uma de suas dependências, formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, substituindo o governante na decisão a respeito das organizações que deveria auxiliar. “Nesse momento, selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil”²⁵.

Após a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, a assistência social é reconhecida legalmente como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado. Em suas diretrizes estão previstas a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (art. 5º).

O Conselho Nacional de Assistência Social, instalado oficialmente em 4 de fevereiro de 1994, substituiu o antigo CNSS extinto pela Lei federal 7.842/93. Este atuava primordialmente na concessão de subvenções e isenções a organizações que desenvolviam ações sociais. A herança cartorial exercida pelo CNSS esteve presente no CNAS até 2009, isso porque o Certificado de Organização Beneficente (Cebas)²⁶ foi expedido pelo CNSS e depois CNAS de 1938 até a aprovação da lei 12.101²⁷, de novembro de 2009, que retira do Conselho a atribuição de emitir certificados de filantropia às instituições de saúde, assistência

²⁵ Ibidem, p. 58.

²⁶ Possibilita à entidade beneficente que o possui “pleitear a exoneração tributária junto a cada órgão federal, tais como o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e a Receita Federal, que a autoriza a deixar de recolher as contribuições sociais e os impostos” (Colin, 2010, p. 200).

²⁷ Em seu art. 21 fica estabelecido que “a análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social serão apreciadas no âmbito dos seguintes Ministérios: da Saúde, quanto às entidades da área de saúde; da Educação, quanto às entidades educacionais; e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.

social²⁸ e educação, conferindo ao órgão gestor essa responsabilidade. Essa herança cartorial é colocada em cheque na medida em que não condiz com a concepção de democracia a qual deve se pautar o CNAS, uma vez que a atribuição cartorial era exercida em detrimento da discussão e deliberação referente à assistência social (MESTRINER, 2005, p. 219).

Ao reconstruir a trajetória que culminou na instalação do CNAS, Raichelis (2008, p. 133) aponta que esse processo foi marcado por embates e conflitos. Em seu estudo, assinala que durante a primeira composição, em 1994, o Conselho enfrentou problemas relativos à infraestrutura; dificuldades de seus membros quanto à clareza de suas funções e limitações; gestões governamentais desfavoráveis ao caráter deliberativo do Conselho, no que se refere à possibilidade de implementar suas decisões, entre outros.

Algumas tensões marcaram a relação do Conselho com o Ministério do Bem-Estar Social durante o governo de Itamar Franco, em que sua existência não era reconhecida e não foram criadas condições de infraestrutura necessárias ao seu funcionamento bem como durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a demora de cinco meses para que fossem encaminhados representantes governamentais ao Conselho. Além disso, durante este governo ocorreu:

O reordenamento interministerial, que desconheceu a Loas, pulverizou e fragmentou as atribuições previstas para a Assistência Social na Constituição federal e criou o Programa Comunidade Solidária, estrutura paralela diretamente vinculada à Presidência da República, contribuindo para diluir ainda mais as competências e a necessária organicidade das ações da Assistência Social (RAICHELIS, 1998, p. 85).

Contudo, apesar dos limites e desafios, de forma contraditória, a herança cartorial assimilada pelo CNAS representou a possibilidade de afirmação do Conselho enquanto espaço de poder, contra as tentativas iniciais de que fosse inviabilizado e que ameaçavam sua continuidade. A instalação do CNAS representou, portanto, uma inovação democrática em que práticas inéditas foram instituídas, referentes à deliberação da política e o seu financiamento²⁹.

3.1.1. CNAS: natureza, composição e atribuições.

²⁸ Quanto à certificação, os parâmetros estabelecidos especificamente às entidades de assistência social estão dispostos nos artigos 18, 19 e 20 da lei 12.101 de 2009.

²⁹ Ibidem, p. 84.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993 –, “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (art. 17), atualmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

O CNAS é composto por dezoito membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Destes, nove são representantes governamentais, incluindo um representante dos estados e um representante dos municípios. Os outros nove correspondem a representantes da sociedade civil escolhidos em foro próprio, nos termos da regulamentação fixada pelo CNAS e sob a fiscalização do Ministério Público Federal.

A representação da sociedade civil no CNAS é composta por três representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social; três representantes das entidades e organizações da assistência social e três representantes dos trabalhadores do setor da assistência social. O CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de um ano, permitida uma única recondução por igual período, e conta também com uma Secretaria Executiva, com sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

A assistência social se caracteriza enquanto política de seguridade na perspectiva de garantir e ampliar os direitos sociais. Dessa forma, por meio de seu regimento interno (Resolução nº 06, de 9 de fevereiro de 2011) o CNAS possui como principais competência, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social; exercício do controle social da Política Nacional de assistência; normatização das ações e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; acompanhamento e fiscalização do processo de certificação das entidades e organizações da assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); zelo pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciação e aprovação da proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; publicidade a todos

os seus atos, divulgar no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

3.2. Participação da Sociedade Civil no CNAS: limites e possibilidades da representação

Entende-se que a participação da sociedade civil é fundamental para a definição e gestão das políticas sociais bem como para a democratização das instâncias governamentais. Porém, essa participação não significa que direitos sociais e interesses coletivos serão defendidos necessariamente (RAICHELIS, 2008, p. 201). Portanto, é fundamental analisar em que medida há efetivamente a defesa de interesses coletivos e da assistência social enquanto política pública como resultado da participação.

O objetivo deste tópico, baseado nas entrevistas e observação participante junto ao CNAS, consiste em apresentar e analisar as questões centrais acerca da representação da sociedade civil nesse espaço de deliberação. A fim de compreender os limites, possibilidades e desafios da representação desse segmento no conselho foram analisados alguns pontos específicos.

Durante o estudo foram identificadas questões que parecem centrais ao contexto atual do conselho. As perguntas feitas aos conselheiros que possibilitaram identificar estas questões relacionadas à implementação do SUAS; à representação da sociedade civil e a participação dos usuários; e, principalmente as mudanças ocasionadas pela lei nº 12.101 de 2009 e o desafio ao exercício do controle social.

3.2.1. A cultura política e o modelo do SUAS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)³⁰ foi criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em

³⁰ Informações a respeito do SUAS, programas, serviços, benefícios, serviços socioassistenciais e rede de proteção social disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>.

Brasília. Em 2005, por meio da Resolução do CNAS nº 130, de 15 de setembro de 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS).

O SUAS³¹ consiste em um sistema público que, de forma descentralizada, organiza os serviços socioassistenciais no país. Por meio de uma gestão participativa, os três níveis de governo fornecem recursos para a execução e financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A afirmação do SUAS corresponde a um marco na transformação da política de assistência social brasileira, sua implementação representou para a assistência social a possibilidade de uma redefinição conceitual e reordenamento institucional (PINHEIRO;PAULA, 2010, p. 86). O SUAS trouxe, segundo Stuchi (2010, p. 165):

Uma concepção de Estado que rompe com o ideário neoliberal e com a lógica da filantropia e do favor que ainda perdurava, e defende abertamente a ação direta do Estado, por meio do financiamento público para a criação de equipamentos públicos (inseridas na Lei do Plano Plurianual, Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis orçamentárias Anuais), de ações planejadas, com análise da capacidade de gestão dos entes, articuladas e priorizadas no território e com centralidade na família.

Sua implementação dá materialidade a assistência social e coloca em cheque uma cultura política na qual esteve relacionada. Essa perspectiva de mudança corresponde a um processo e, por meio das entrevistas, foi possível constatar que existem entraves para o avanço da assistência social enquanto política pública.

Questionados a respeito do impacto do SUAS na assistência social, foi mencionado por alguns conselheiros que apesar das mudanças que vem ocorrendo na gestão da política, a cultura política, ou seja, as práticas políticas nos municípios não se alteram, necessariamente.

Eu achava que sim antes, mas agora eu acho que não. Eu achava que a relação era direta, que você mudando a lógica, o modelo de gestão, automaticamente você mudaria a cultura política. Hoje eu já mudei de ideia. Estou percebendo que não é bem assim. A estrutura da gestão mudou, mas a cultura política ela não acompanha necessariamente isso. Porque senão, por exemplo, a gente não iria ter mais primeira dama na gestão. (Representante governamental)

[...] nas artérias do SUAS ainda existe esse primeiro damismo, assistencialismo a corrupção.. o coronel tá vivo e aí, por exemplo, grande parte das minhas companheiras hoje são secretárias laranja. Tem uma sala bem ampla e iluminada que é a primeira dama e ela fica na casinha do “totó” lá, é a trabalhadora. E faz de conta que é ela que manda. [...] Então, por exemplo, trocaram de nomes, trocaram de roupa, mas os coronéis são os mesmos. (Representante da sociedade civil)

³¹ O Sistema Único de Assistência Social tornou-se lei em 06 de julho de 2010, em cerimônia realizada no Palácio do Planalto, em Brasília. O Projeto de Lei da Câmara nº 189/2010, que altera a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), foi sancionado e o SUAS passou a ser regulamentado pela lei nº 12.435/2011.

A partir das ponderações dos entrevistados a respeito das práticas políticas que permeiam principalmente a esfera municipal, é possível relacioná-las ao desenvolvimento histórico da assistência social no Brasil – apresentada no primeiro capítulo deste trabalho – que, de modo geral, esteve marcada pela cultura do favor, do clientelismo, características que, apesar dos avanços, particularmente após o SUAS, ainda permanecem, com novas roupagens. Essa cultura, enraizada na assistência social, é um obstáculo fortalecimento da política enquanto direito social.

3.2.2. A capacitação dos conselheiros: um debate necessário

A maioria dos conselheiros tratou, ainda a respeito da importância de capacitação constante para o exercício da representação. Essa capacitação consiste em qualificação técnica e política que, segundo Dagnino (2002 p. 283), possibilita “o reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas”. Segundo a autora é um determinante que possibilita uma participação mais igualitária. A esse respeito, de um modo geral, foi pontuada pelos entrevistados a importância da constante capacitação para que o exercício da representação qualifique o espaço do CNAS.

[...] Estou falando de expertise mesmo. Muitos deles não têm... Muitos da sociedade civil não têm a expertise necessária, ou esperada, vamos dizer assim, para estar no Conselho. Então acaba que o governo traz as pautas, traz... A sociedade civil tem cada dia mais se aprimorado e cobrando mais do governo. Então isso é importante, mas é um processo. (Representante governamental)

A minha experiência reforça a ideia de que tanto a sociedade civil quanto o governo, tem que ser capacitado, permanentemente [...] Política, técnica... os conselheiros, muitas vezes vão sem se quer saber a política da sua pasta, então eles desconhecem totalmente as secretarias do esporte, as secretarias da cultura e o conselho [...] não sabe o que está sendo feito na sua secretária [...] principalmente lá no início que eram encaminhados para os nossos espaços de conselhos, eram conselheiros que às vezes era alguém que era um incômodo para o secretário, aí ele mandava qualquer um, entendeu, pra ocupar o espaço de conselheiro. (Representante da sociedade civil)

Deve haver, dessa forma, uma combinação de conteúdos técnicos e políticos que qualifiquem a participação de movimentos e entidades a fim de que a sociedade civil possa efetivamente assumir uma postura de negociação frente ao Estado (Tatagiba, 2002, p. 70-71). Essa capacitação dos conselheiros refere-se a um processo que permita um dialogo horizontal

entre sociedade civil e governo de modo que conhecimentos técnicos não se sobreponham a outros saberes.

3.2.3. A articulação da sociedade civil na construção de um discurso homogêneo

Durante as entrevistas foi mencionada a existência de uma reunião³² entre os representantes da sociedade civil, que ocorre para que possam interagir e debater as demandas de cada segmento. A esse respeito constatou-se que existe, no âmbito da sociedade civil, uma tentativa de unificar o discurso durante a reunião do CNAS. Nas entrevistas foi mencionado pelos representantes que a reunião tem como objetivo criar consensos e um discurso homogêneo para ser levado à plenária.

Eu acho que nós estamos falando de um processo de articulação, tá, e quando o Governo tem a sua articulação, a gente precisa ter a nossa, pra que a gente saiba quais são as posições da maioria, e pra gente também não expor os grupos. Então a partir do momento que a gente tem um consenso dizendo assim, essa é a nossa posição da maioria, nós vamos adotar.. com relação essa temática, a gente vai se articular para defender essa posição. Eu já defendi posições no Conselho, em nome da Sociedade Civil, que não era a minha posição pessoal, mas era posição do grupo, a gente tem que em uma atuação ética e política. O que vale é a decisão do grupo, da maioria e não a decisão pessoal. (Representante da sociedade civil)

[...] porque faz parte do processo, quem faz parte do governo tem uma proposta, tem uma política, que ele quer aprovar aqui nesse conselho. A sociedade civil precisa se reunir pra discutir a proposta, sem interferência, sem ruídos. Ela vai analisar a proposta e tirar um consenso, porque como a gente tem representação de trabalhadores, tem representação de usuários e das entidades, muitas vezes pode haver choque de interesses. (Representante da sociedade civil)

[...] nós temos uma organização antes que é da sociedade civil, que discute, reúne as representações da sociedade civil pra ver a postura e a defesa que vai fazer nas reuniões. [...] Mas na plenária a sociedade civil ainda não tem liberdade [...] Se você se posicionou lá e você divergiu na plenária, você tá indo contra a sociedade civil [...] Você vai ter os representantes que vão falar. Ora, pra você chegar a um posicionamento maior do conselho, essa pluralidade de posição devia ser manifesta e ela não é. (Representante da sociedade civil)

Sabe-se que as representações não possuem uma composição homogênea, de interesses necessariamente afins. Isto é, as demandas das entidades, trabalhadores e usuários da assistência social são diferenciadas e existe, ainda, a possibilidade de que o projeto político

³² Trata-se, segundo relatos dos entrevistados, de uma reunião fechada entre os representantes da sociedade civil, que ocorre na noite anterior ao primeiro dia da reunião ordinária mensal do CNAS, a fim de discutir as demandas da sociedade civil.

que cada segmento defende seja diferenciado. Pensar o conselho enquanto espaço de construção/manutenção de hegemonia pressupõe o entendimento de que sua composição é heterogênea. Nesse sentido, entende-se que, no interior da sociedade civil também existem diferenças.

A partir das entrevistas percebeu-se que existe a ideia de que deve haver a defesa da sociedade civil diante do governo nas reuniões do CNAS. Isso ocorre com o objetivo de unificar o discurso, como foi mencionado por um dos entrevistados. Acredita-se que a homogeneização não fortalece a perspectiva democrática de disputa entre projetos políticos na busca pela hegemonia haja vista que no interior da sociedade civil também é possível que concorram projetos distintos. Configura-se, por outro lado, como uma perda para o conselho uma vez que os distintos e/ou divergentes interesses dos grupos que compõem a sociedade civil podem não ser evidenciados no debate, permitindo, como consequência, a sobreposição de determinado segmento em detrimento de outro, como será abordado a seguir.

3.2.4. A representação da sociedade civil: entre o interesse público e o privado

A representação da sociedade civil no CNAS, como mencionado anteriormente, é dividida entre os segmentos das entidades de assistência social, dos trabalhadores da área e representantes de usuários ou organizações de usuários, esta característica está expressa na LOAS, em seu artigo 17, § 1º, inciso II e Resolução CNAS nº 237/2006. Parte-se do entendimento de que identificar as possibilidades e limites para o exercício da representação pressupõe compreender *como* e *o que* se representa (RAICHELIS, 2008, p. 201). A representação é, segundo Nogueira (2001, p. 29), um mecanismo que tem a finalidade de criar condições para que sejam defendidos interesses gerais em detrimento de interesses particulares.

Por meio das entrevistas realizadas foi possível identificar que o entendimento de representação, para a sociedade civil, de modo geral, está voltado para segmento ou entidade que representam. Referindo-se a esse assunto, um dos conselheiros governamentais entrevistado apontou que:

Como a sociedade civil é heterogênea, ela também tem projetos diferenciados internamente, nós temos que ver que projeto a sociedade civil que está lá dentro está

defendendo. Aí é claro, “você deve estar falando isso porque você tem um outro projeto”. Claro! Claro! Eu tenho um outro entendimento. Do ponto de vista dela estar lá dentro, é democrático. É democrático. Agora, os interesses que ela tem defendido, que são interesses particulares, no meu entendimento inviabilizam essa ampliação dessa democracia. (Representante governamental)

A regulação das entidades e organizações da assistência social, instituída no artigo 3º da Loas, foi relevante para que fossem estabelecidos parâmetros de qualidade de atendimento e assessoramento aos usuários. As atividades realizadas no campo da assistência social, sendo definidas em sua natureza e qualidade a partir de critérios específicos, possibilitam o fortalecimento da assistência social enquanto política e a qualifica.

A Resolução do CNAS nº 191/2005 que resultou no Decreto Presidencial nº 6.308/2007 ao regular e qualificar as entidades de acordo com a política de assistência social estipulam um padrão a ser seguido para a consolidação do SUAS. A influência desse processo no cotidiano das entidades está relacionada à necessidade de adaptação e de oferta de serviços nos parâmetros da Política Nacional de Assistência Social para que permaneçam inseridas no campo da assistência social.

Nesse sentido, identificou-se a dificuldade de delimitação da assistência social, que historicamente é ofertada por entidades filantrópicas, sem que fossem estabelecidos parâmetros específicos de atuação. Isso reflete na composição da sociedade civil no Conselho atualmente e as dificuldades de adaptação a essa tipificação como apontam um conselheiro da sociedade civil.

Porque quem criou uma organização filantrópica na década de 80, de 90, de 70 não sabia que no futuro aquilo não seria mais chamado de assistência social, seria... receberia um outro nome. E você não tenha dúvida que gestores dessas organizações, muitas delas religiosas, muitas outras com pessoas de muita idade à frente, na cabeça deles eles estavam fazendo assistência social ainda. Só que não estão, de fato, por conta de um reordenamento normativo no Brasil. E o Brasil não deu resposta pra essas pessoas, né. Elas ficaram num limbo. É... a própria legislação ficou solta. Porque o legislador, volto a repetir, quando ele pensou em filantropia, ele pensou entendendo que tudo aquilo, todas aquelas ações voltadas às pessoas mais carentes, enfim, tudo era assistência social. (Representante da sociedade civil)

Existem entidades que exercem outras atividades que não se enquadram no que efetivamente consiste a assistência social e, por isso, esse processo de qualificação e caracterização ainda se apresenta como uma dificuldade.

A esse respeito, constatou-se que CNAS tem sua legislação cada vez mais voltada para a delimitação da assistência social. É possível mencionar a Resolução CNAS nº

191/2005 que aponta as características essenciais das entidades e organizações da assistência social; a Resolução CNAS nº 109/2009, que tipifica os serviços socioassistenciais, estabelece parâmetros às ações na área da assistência social; a lei nº 12.101/2009, que atribui a concessão dos certificados de filantropia aos respectivos Ministérios de acordo com o serviço que é prestado pela entidade; e a Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, que fortalece esse processo de mudança, definindo os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

3.2.5. A representação dos usuários: um desafio à assistência social

Por meio da Resolução nº 24/2006, em seu artigo 1º, os usuários são definidos como “sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário”. Os representantes de usuários, por sua vez, correspondem a “pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos”.

Nesse sentido, baseando-se no arcabouço legal, torna-se possível a efetiva representação de trabalhadores, entidades e usuários na assistência social bem como evita a representação de entidades que não sejam da assistência social, a participação de trabalhadores que não atuem na área e a sub-representação dos usuários (PINHEIRO; PAULA, 2010 p. 88).

Apesar da elaboração de regulamentações que fortalecem a participação dos usuários, no que se refere à representação no CNAS, as entrevistas revelaram a dependência dos usuários e trabalhadores em relação à representação das entidades. Isso se dá pelo fato de que há uma ligação entre eles, na medida em que essas entidades ofertam serviços de assistência social e empregam trabalhadores.

Há uma prevalência das entidades na representação da sociedade civil, no sentido de conseguir cooptar o segmento dos usuários e no sentido de conseguir fazer acordo com os trabalhadores, também, pra cooptar os trabalhadores [...] O que nós temos

hoje, na prática, no Conselho é governo e entidades. Ainda que você tenha o segmento dos trabalhadores, dos usuários, mas na prática o que a gente percebe nas disputas é uma disputa entre governo e entidades. Por quê? Porque a representação de usuário está toda comprometida com as entidades [...] nem sempre os interesses dos usuários são os mesmos da instituição. Então, o que a gente tem defendido historicamente? Se for do segmento do usuário, você tem que representar um usuário legítimo. (Representante governamental)

São as entidades. Quem domina o Conselho Nacional são as entidades. E dominam os trabalhadores e os usuários também [...] Tem poder de influência, os usuários utilizam os serviços ofertados por essas entidades. E não é só isso, muitos dos usuários são organizados pelas entidades da igreja. (Representante governamental)

Hoje o Conselho tem a representação de trabalhador e usuário tomada pelas entidades [...] Entidades que estão dentro do Conselho, elas dominam. Elas têm hegemonia nos processos decisórios da sociedade civil hoje [...] Aqui o usuário chega lá na reunião da sociedade civil e é contra aquilo, mas se ele foi voto vencido ali, ele tem que ir pra reunião do pleno e votar contra o que ele defende. (Representante governamental)

[...] o que a gente vê é que os trabalhadores focam mais nos trabalhadores, os usuários falam muito pouco, quem banca é a entidade, a entidade fala de trabalhador, fala de usuário [...]. (Representante da sociedade civil)

Essa característica reforça o domínio das entidades na representação da sociedade civil no CNAS e aponta o grande espaço que ocupam na assistência social atualmente. A presença de entidades beneficentes na assistência social, que corresponde a um amplo e heterogêneo grupo de organizações da sociedade civil, reflete o contexto histórico de associação entre filantropia e assistência social.

Esse é o desafio que a gente tem. No passado não se imaginava nem a possibilidade de ouvir o usuário, porque ele era considerado não vocalizado. Uma pessoa que dependia da assistência social, não sabe falar, ou é deficiente e não pode falar, não tem condição de falar, deficiência intelectual ou coisa assim. Então a vocalização do usuário está iniciando agora. É um processo que ainda tem muito pra caminhar. Mas fica claríssimo, tanto no espaço de Conselho quanto no espaço de Conferência [...] Em 2009 a gente teve uma Conferência específica sobre participação e controle social em que a gente tentou trabalhar e fiscalizar mais diretamente a garantia da vaga do usuário pra vir pra Conferência Nacional. A gente viu absurdos, principalmente em Conferências Estaduais. Representantes de usuários... de entidades de usuários querendo se passar por usuários. Aí na hora que você ia lá perguntar ‘você é usuário? Qual benefício... Você tá sendo beneficiado com qual serviço ou programa da assistência social?. Não era... Não era beneficiário, se dizia beneficiário. Então, isso acontece muito. Entidades de representantes de usuários que estão aqui, mas que no fundo estão representando elas mesmas. Ou é a entidade dela e muito pouco o usuário. (Técnico do MDS)

Nesse sentido, a construção da esfera pública pressupõe o fortalecimento dos sujeitos envolvidos nesse processo, voltados para o interesse público e com real poder de decisão, a fim de promover a efetividade dos conselhos de gestão de política e fortalecer a democracia participativa (PAZ, 2010, p. 110). Para tanto, a participação e protagonismo dos usuários se faz fundamental e conforme foi possível analisar, ainda representa um desafio.

A gente tem que investir muito nisso, na participação dos usuários, pra que eles possam fazer o contraponto mesmo, do cerne da questão. Porque qual que é o cerne da questão? O cerne da questão é a forma como se trata o usuário e o que se faz em nome dele, né. A filantropia, a caridade, a benemerência. (Representante governamental)

A forma como a assistência social foi desenvolvida por um longo período, marcado pela indefinição do que se constitui como assistência social implica diretamente no reconhecimento social do usuário e reflete na representação do segmento junto ao CNAS.

[...] por mais que a representação da sociedade civil aqui no Conselho, ela não é ideal, porque, como agora a gente tem uma política de assistência social e a representação ideal seria a gente ter entidades de assistência social com assento aqui, uma boa parte... Então nós temos três segmentos de entidades aqui: trabalhadores, entidades prestadoras de serviço e usuários e representantes de usuários [...] Então se a gente for analisar essas entidades de usuários, representantes de usuários e prestadoras de serviço, a gente vê que a maioria delas não é predominantemente de assistência social (Técnico do MDS).

Apesar do impasse, principalmente quanto a representação dos usuários, como salienta Campos (2010, p. 242), tendo como referência as Conferências Nacionais de Assistência Social, após o processo de efetivação do SUAS (2005) o número de usuários participantes desse processo tem sido ampliado. A Conferência VII, que ocorreu em dezembro de 2009, segundo o autor, contou com 22,84% dos delegados deste segmento enquanto na VI Conferência, de 2007, a participação de delegados do segmento de usuários correspondeu a 16,75%.

A inclusão dos usuários nesse processo está sujeita a riscos e possibilidades. Os riscos referem-se às ameaças de cooptação política e a possibilidade de que a incorporação desse segmento ocorra de forma artificial, desconsiderando sua representatividade, enaltecendo apenas o “simbolismo da presença”. Em contrapartida, existe a possibilidade de que essa participação conduza a construção de sujeitos políticos coletivos, no sentido de que promovam o controle social e, conseqüentemente, maior democratização da política (CAMPOS, 2010, p. 245).

Dessa forma, constatou-se que a representação dos usuários ainda encontra-se fragilizada. Entretanto, ao longo dos anos, a participação desse segmento tem crescido e sua presença nos espaços públicos de deliberação é fundamental para exercer o seu protagonismo e construir um SUAS efetivamente participativo.

3.2.6. A influência do governo nos processos de decisão

Nas falas dos representantes da sociedade civil entrevistados, foi possível apreender um receio quanto à ação estatal no âmbito da assistência social. Isto apareceu na fala de alguns conselheiros da sociedade civil quando enfatizaram a importância de entidades beneficentes na oferta de serviços socioassistenciais. Esse processo reflete a desconfiança em relação ao Estado, uma vez que este se caracterizou historicamente como autoritário e centralizador.

[...] eu acho que a sociedade civil fica, algumas vezes, muito fragilizada, até porque o governo traz muitas coisas prontas. Por exemplo, e olha que nos estamos num mandato da sociedade civil, quando o mandato é do Governo aí que a gente não fica sabendo. (Representante da sociedade civil)

O governo sempre vai ter maior facilidade porque ele... Primeiro que ele tem acesso privilegiado às informações. Ele produz as informações. Por mais que o conselho diga: ah, nós vamos pautar tal coisa. O governo tem tempo de ir lá, construir. As pessoas que estão aqui são trabalhadores do governo. O dia a dia deles é esse, né. Então, é... se o governo está insatisfeito com determinada representação ele troca de imediato porque ele vai ter outro trabalhador pra pôr no lugar. Se ele gosta da representação ele deixa aqui 10, 15, 20 anos porque não tem necessidade de democratizar. Então a facilidade pro governo é.. de manobra política, é muito maior do que pra sociedade civil. Isso não implica dizer que o governo é mau, essa coisa toda. Eu não entro nesse debate maniqueísta, mas eu também não posso ser ingênuo de achar que os dois estão na mesma condição. (Representante da sociedade civil)

O executivo vem e apresenta, como agora tá apresentando um plano, o plano Brasil sem Miséria, que tá alocando recurso. ‘Olha, nós precisamos fazer isso e isso’. Tem que passar pelo Conselho. O Conselho tem que aprovar isso. Na parte de assistência social, o Conselho tem que aprovar. Se não aprovar, não se devia fazer nada. É complicado. (Representante da sociedade civil)

Contudo, como salienta Boschetti (2006, p. 278), reconhecer a assistência social como direito social em que o Estado possui a primazia de sua execução, não significa laicizar nem estatizar essa área de intervenção social. Trata-se de uma “colaboração vigiada” entre os poderes públicos e entidades beneficentes inseridas na área de assistência social.

Como é possível constatar na LOAS, não há uma estatização da política de assistência social, mas uma tentativa, segundo a autora, de harmonizar as relações entre o público e o privado. Essa função de “vigiar” não deve ser atribuição exclusiva do Estado, é também função dos conselhos paritários a fim de garantir serviços de qualidade aos usuários e que ampliem a assistência social como um direito.

Ao identificar algumas análises a respeito da representação no CNAS, foi possível apreender que a obrigatoriedade da paridade numérica na composição do conselho não

correspondia, necessariamente, à partilha igualitária referente ao poder de decisão nesse espaço. O estudo de Tatagiba (2002, p. 77), por exemplo, aponta uma resistência do governo em partilhar o poder de decisão com a sociedade civil de modo que o equilíbrio numérico era legitimado, contudo, não refletia na partilha do poder decisório. Nesse contexto, a representação governamental foi analisada como aquela que controlava a agenda temática do conselho e centralizava as informações.

Durante a pesquisa realizada no CNAS junto à gestão 2010/2012 foi possível identificar uma nova perspectiva em relação à representação governamental.

O Ministério tem um projeto pra área da assistência social, tem um projeto e defende esse projeto e defende de forma democrática esse projeto. Esse projeto é o que? É um projeto que passa pelo reconhecimento da assistência social como uma área específica de política pública, então tem especificidade. Tudo que nós fizemos lá foi pra garantir a especificidade. Tiramos a certificação de lá de dentro, tiramos o CEBAS. É... Separamos o CEBAS o que é da área da saúde, o que é da área da educação, o que é da área da assistência. Tiramos as creches da área da assistência e mandamos pra educação [...] Tipificamos o que é serviço socioassistencial, caracterizamos o que é habilitação e reabilitação, caracterizamos qual é o papel da assistência social na inclusão produtiva. Então, nos estamos delimitando o campo da assistência social. Isso é um projeto que o Ministério defende lá dentro. E outro, que todo mundo lá sabe isso também, que a assistência social é um dever do Estado e que o dever do Estado tem responsabilidades e o financiamento, que é estatal. Essas eu acho que são duas questões importantes e que nós, que o Ministério defende, assim como defende a democratização do próprio Conselho Nacional de Assistência Social. (Representante governamental)

Segundo Pinheiro e Paula (2010, p. 95), componentes de um grupo chamado “movimento da assistência social” foram aqueles que se elegeram nos conselhos no primeiro momento, em alguns períodos como representantes da sociedade civil em outros representantes governamentais. Para os autores, estes militantes exerceram seus mandatos imprimindo novas referências à assistência social. Foram eles, também, que ocupando os espaços do Estado buscaram concretizar a assistência social enquanto proposta.

O direcionamento do governo nas pautas do CNAS, como colocado por alguns entrevistados está relacionado a esse grupo de militantes que participou do processo de instalação do conselho e buscou a legitimação da assistência social enquanto política pública. Aqueles que participaram desse processo possuem uma perspectiva diferenciada quanto à ocupação das esferas estatais buscando qualificá-las.

Hoje eu acho que a gente discute a formulação da política dentro do CNAS [...] Acho que hoje o Conselho Nacional discute a política, mas eu acho que ele está padecendo de representações políticas que defendam projetos coletivos. Eu me arrisco a dizer que hoje dentro do Conselho Nacional a bancada governamental é a

mais avançada [...] É meio que um contrassenso, porque em geral o governo está amarrado e travado na burocracia governamental. Quando você é militante da política e representa governo às vezes você vive alguns conflitos, porque você tá administrando a burocracia do Estado, de um Estado burguês [...] Em alguns momentos você torce pra ter uma sociedade civil que esteja lá defendendo um projeto coletivo em prol da defesa de uma política pública, não da sua corporação, e que consiga ser a voz do que a gente, às vezes, não tem condição de ser. É complicado talvez falar isso, né. E às vezes você quer avançar mais e tem uma sociedade civil conservadora [...] Por exemplo, volta e meia a sociedade civil que tá lá quer voltar o cartório pra dentro do CNAS. Talvez para essas pessoas o importante é isso, né. A força do Conselho está no que ele regula e quem tá interessado nessa regulação. (Representante governamental)

É possível concluir, portanto, que existe o esforço em construir uma contra-hegemonia no espaço do Estado, tratando-se particularmente da assistência social. Esse movimento é identificado a partir do momento em que aqueles que defendem a assistência social como política pública, ocupam os espaços do Estado a fim de imprimir uma nova cultura de direito.

A incorporação de entidades de assistência social à Política de Assistência Social e sua integração ao SUAS enquanto prestadoras de serviços socioassistenciais, complementares a ação do Estado, remete, portanto, ao compromisso com a promoção, atendimento e defesa de direitos. Ao serem caracterizadas como instituições de interesse público e atuarem de forma complementar ao Estado, as entidades devem estar comprometidas, portanto, com o conceito democrático de fim público.

3.2.7. Tensões e disputas entre projetos políticos: Os impactos da lei de certificação – 12.101/2009 na representação da sociedade civil no CNAS

O processo de mudança a que o CNAS está submetido a partir da lei nº 12.101/2009 é interpretado neste trabalho como uma questão central a ser analisada no atual contexto do Conselho. A partir do entendimento de que distinguir assistência social e filantropia corresponde a um desafio, a lei de certificação possibilita pensar essa questão e propõe mudanças a essa construção histórica de associação entre filantropia e assistência social ao restringir o campo da assistência social às organizações da área e retirar a função cartorial do CNAS.

De forma contraditória, como salienta Raichelis (2008, p. 243), a atribuição cartorial, a qual se submetia o Conselho, no primeiro momento foi relevante para a conquista de sua

instalação e legitimação enquanto espaço de poder, contrário as investidas para que o Conselho fosse inviabilizado. O procedimento de concessão do certificado de entidade beneficente, até então, segundo Jaccoud (2010, p. 72) possuía uma série de problemas, entre eles, a autora aponta:

A inexistência de definição sobre qual público a ser atendido pelas entidades beneficentes; a falta de definição dos serviços prestados que podem ser considerados de assistência social; a falta de padronização das demonstrações contábeis e planos de contas das entidades; as dificuldades observadas no CNAS para montagem de uma estrutura própria visando analisar a contabilidade e os serviços prestados não apenas para entidades de assistência social, como também para as entidades de educação e saúde; além do desvio de função do CNAS ao ter que deliberar sobre a atuação de entidades dedicadas a outros campos de atuação que não assistência social.

Posteriormente o Conselho pôde assumir a posição de instância deliberativa no que se refere à política de assistência social. Com o processo de certificação de entidades beneficentes, instituído pela Lei nº 12.101/09 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010, ficou determinado que os certificados fossem concedidos às entidades que prestem serviços de assistência social, saúde ou educação e os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades fossem, respectivamente, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC).

O Conselho participa desse processo de regulamentação da rede socioassistencial privada pela via da inscrição, mas não para a concessão do CEBAS, mas para o vínculo SUAS, para dizer o que é serviço na área da assistência, para orientar uma regulamentação. (Representante governamental)

Esse reordenamento foi interpretado pelos conselheiros entrevistados, em sua maioria, como a possibilidade de maior politização do conselho permitindo que as reuniões estejam efetivamente voltadas para deliberações a respeito da política de assistência social e, ao mesmo tempo, foi possível identificar que existem resistências quanto à retirada desta atribuição do CNAS.

A parte boa foi aceita rapidamente, mas a parte ruim... Tem a parte ruim que é essa, que as entidades têm que se reorganizar. E tem entidade de 400 anos, 200 anos. E ela agora tem que se organizar, e elas não gostam de mexer no que estavam fazendo. Mas vai ter que fazer! Tem que se adaptar. Então para alguns conselheiros, vai ter essa coisa que é ruim. Eu acho que a gente está num momento de mudança de paradigma e a gente vai ter que ver isso aqui e vai ter que ajustar o que tiver de ajustar. (Representante da sociedade civil)

Primeiro o movimento era sempre medo, né. Até hoje continua ainda um certo 'caça bruxa' aqui. Eu vivo falando: é governo e sociedade civil. Como se o governo quisesse estatizar tudo, coisa que ele nunca vai poder. Por quê? [...] Porque as entidades já realizam. Principalmente proteção especial. Não existe nesse país, você

não vai encontrar na nossa área, entidade de governo. Pouquíssimas, e quando é, é uma coisa de louco. (Representante governamental)

A nova lei simplesmente está colocando as entidades que estavam todas aqui, no campo da assistência social, que eram da saúde, da educação... colocando cada uma em um ministério. Então as entidades puramente de saúde vão ficar ligadas diretamente ao Ministério da Saúde e vão ter o certificado lá, as da educação na educação, e as da assistência no Ministério de combate à fome. Então a gente tem essa divisão, só que as organizações, as ações delas são mistas, elas fazem ações socioeducativas, elas fazem ações de saúde, porque ela vê o ser humano, como um ser integral, ela não vê a pessoa como, apenas agora, eu sou da assistência social pura, não, tem outras necessidades, e isto que ficou difícil, para esse grupo que está assessorando aqui entender, esse é meu olhar. (Representante da sociedade civil)

[...] então acho que ela corrige um erro sim. Se a gente que afirmar de fato a assistência social como política de Estado, a gente tem que definir o que é assistência social. E aí o grande conflito [...] O conselho esvaziou, e o interesse por ser conselheiro esvaziou, essa atividade cartorial fazia disso aqui um tribunal, do certo ou errado, e isso inclusive resultou na operação fariseu, nas investigações. Eu acho que tornou o conselho um espaço mais político. (Representante da sociedade civil)

Houve avanços, porque hoje a gente sabe o que é e o que não é, e quem faz, quem pode buscar a certificação, e quem não pode, então limpou, tirou da assistência social o peso da saúde e da educação, isso nem se discute. Cada ministério fazer aquilo que é da sua competência, né. O que eu vejo de dificuldade foi que aquilo que a lei diz, os ministérios não estão preparados pra dar conta, e nós estamos pendurados ainda. (Representante da sociedade civil)

Então isso ajudou a fortalecer o processo de regulamentação dessa política. Sem contar que tirou do CNAS esse processo de certificação que tomava conta do Conselho. A gente não discutia a regulamentação de política, não discutia matéria da política, ficava em função de um cartório pra certificar entidade. Então, indo isso para cada um dos seus Ministérios, ótimo. O Conselho participa desse processo de regulamentação da rede socioassistencial privada pela via da inscrição, mas não para a concessão do CEBAS, mas para o vínculo SUAS, para dizer o que é serviço na área da assistência, pra orientar uma regulamentação. (Representante governamental)

A partir destes relatos é possível concluir que a lei nº 12.101/2009 trouxe avanços para o CNAS. A separação, por área, do processo de certificação e concessão dos benefícios tributários bem como a retirada da atribuição cartorial do conselho provoca consideráveis melhorias: fortalece a delimitação do que de fato é a assistência social, abre espaço para que esta política social seja efetivamente discutida no espaço do CNAS e para que o conselho possa, de fato, exercer o controle social.

3.2.8. O controle social: desafios ao seu exercício

O controle social, como ressalta Correia (2005, p. 223), é um conceito que permite distintos entendimentos³³. Pode expressar o controle do Estado sobre a sociedade em uma perspectiva coercitiva, a fim de amenizar conflitos sociais e, seguindo a lógica contrária, pode expressar o controle da sociedade sobre as ações do Estado, de modo a conduzi-las na direção dos interesses coletivos.

O controle social sobre as ações do Estado numa perspectiva progressista deve ter como objetivo fundamental o controle dos setores organizados na sociedade sobre o fundo público, sobretudo na conjuntura neoliberal, em que estes vêm cada vez mais sendo utilizado para a acumulação do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho. Nesta perspectiva, tal controle aponta para a ampliação da esfera pública e, conseqüentemente, dos gastos sociais. A sua lógica é a de que o que é público deve atender os interesses da maioria da população e não deve ser apropriado privadamente. Daí a existência da universalidade e da qualidade das políticas públicas. (CORREIA, 2005 p. 225-226).

O espaço do CNAS deve promover a efetivação do controle social enquanto conselho deliberativo, ou seja, o controle das ações do Estado pelos setores da sociedade civil para que seus interesses sejam incorporados. A Resolução do CNAS nº 237 de 2006, em seu artigo 9º define o controle social como:

O exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços sócio-assistenciais para todos os destinatários da Política.

Em entrevista, quanto ao exercício do controle social, um conselheiro governamental ressaltou que houve uma qualificação do espaço do CNAS após a retirada de sua função cartorial, no sentido de que puderam, de fato, tratar da política de assistência social.

É só olhar o número de resoluções que o conselho tem. É... isso é um bom argumento. O número de resoluções que ele passou a tomar e de discussões e de grupo de trabalho. Tudo com relação à Política Nacional de Assistência Social. (Representante governamental)

Ao analisar as resoluções produzidas pelo CNAS desde sua instalação, em 1994 pode-se dizer que houve um aumento no número de resoluções normativas e/ou reguladoras, com temáticas referentes à política de assistência social, à inscrição e certificação de entidades beneficentes, ao financiamento da assistência social, ao funcionamento conselho. Enquanto isso, com o passar dos anos ocorreu um decréscimo de resoluções produzidas a

³³ Neste trabalho o conceito de controle social está voltado para a segunda concepção apresentada.

respeito de deliberações de processos de certificação de entidades, como aponta o quadro a seguir:

Quadro 1 – Comparativo do Número de Resoluções normativas e/ou reguladoras e Resoluções sobre deliberações de processos de certificação de entidades produzidas, por ano, pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

ANO	Número de Resoluções Normativas e/ou Reguladoras	Resoluções sobre deliberações de processos de certificação de entidades
1994	26	127
1995	13	Indisponível
1996	12	211
1997	14	223
1998	07	214
1999	21	361
2000	24	265
2001	10	214
2002	31	194
2003	24	182
2004	41	173
2005	41	209
2006	50	267
2007	48	226
2008	37	65
2009	38	83
2010	34	08
2011	34	01
2012 (1º semestre)	20	—

Fonte: Elaboração Própria. Dados disponíveis em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes>; <http://www.mds.gov.br/cnas/Entidades%20Certificadas/deliberacoes-de-processos>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

Contudo, quanto ao conceito de controle social, por meio das entrevistas foi possível apreender que para os representantes da sociedade civil existem distintas concepções a respeito e que refletem no seu discurso e na sua prática enquanto conselheiros.

Tem a dificuldade de ordem conceitual [...] As pessoas acharem que aquele papel de cartório, de emitir certificado, de fazer julgamento, aquela coisa toda, de que isso era controle social, que muita gente entendia. (Representante governamental)

Para muitos conselheiros da sociedade civil o controle social é entendido não primordialmente como a fiscalização da política pela via da participação, mas como algo relacionado à emissão dos certificados de filantropia.

Eu acho que o grande desafio nosso é fazer o controle, o grande desafio nosso é o controle social porque eu não vejo o empenho dos municípios, dos conselhos municipais em se preocupar com o controle social. A rotatividade é muito grande, as pessoas que estão lá são... não possuem eleição [...] São colocadas lá, fazendo aquilo que os gestores municipais querem. E eu acho que um dos grandes desafios nosso é esse, estar falando de controle social. (Representante da sociedade civil)

Essa imprecisão conceitual apresentada na fala do conselheiro é expressa em grande parte das argumentações dos representantes da sociedade civil. Estes se referem à lei 12.101/2009 como um avanço, uma vez que a retirada da atividade cartorial do conselho possibilita a efetiva discussão a respeito da política de assistência social, porém, ao mesmo tempo, é considerada uma perda haja vista relacionarem a certificação ao controle social.

É que o controle social, ele tem diversas dimensões. A certificação também é uma dimensão no controle social, o problema é que o que o controle social na certificação, ele foi superestimado no Conselho, em detrimento dos outros, e agora nós estamos vivendo o viés da seguinte forma: nós estamos superestimando os outros e minimizando, nesse momento o controle social da certificação. (Representante da sociedade civil)

Sim, eu penso que foi uma perda para o controle social o fato das certificações saírem do guarda-chuva do conselho [...] eu acho que a sociedade civil perdeu. Não que é ela tivesse que operacionalizar isso, poderia ser os próprios ministérios, mas tinha que passar pela sociedade civil, que hoje nós perdemos esse controle, nós não temos o controle social disso daí. (Representante da sociedade civil)

Acho que esse conselho enfraqueceu quanto ao controle social porque, até então, para certificar nós tínhamos registro das atividades, nós tínhamos relatório, nós sabíamos o que estava acontecendo. Hoje nós não temos isso, hoje nós não temos essa preocupação. A gente se preocupa somente com a assistência social e é função deste conselho analisar e acompanhar e... fiscalizar todo o processo de certificação. (Representante da sociedade civil)

Estabelecendo um contraponto, um representante governamental comentou que a retirada da função cartorial do conselho fortalece a possibilidade de controle social e que no espaço do CNAS há uma tensão referente a esse assunto, em que o controle social é associado por alguns ao controle da certificação de entidades.

Eu acho que a prática, a experiência estão mostrando que essa decisão foi acertada, porque agora nos estamos tendo que discutir política de verdade. E aqueles conselheiros que estavam no Conselho só por causa desse assunto, estão tendo, agora, que estar político. Estão tendo que ler a NOB, estão tendo que ler a política, estão tendo que ler os instrumentos para entender a política e pra deliberar sobre elas, porque não era esse o foco. Então eu acho que o controle social saiu ganhando ainda que, isso eu acho importante de dizer, ainda que haja uma expectativa de que

essas coisas [certificação de entidades] possam voltar, ainda há um movimento da sociedade civil aí de que o Conselho, de alguma forma, ele possa ter mais autonomia. Não autonomia, autonomia ele tem. Mas assim, que ele possa ter maior controle sobre essa parte da certificação, da inscrição das entidades nos Conselhos. Então, essa tensão, ela ainda existe. A gente está discutindo muito sobre a política, mas essa tensão, ela ainda é muito presente, muito forte. (Representante governamental)

Durante a observação nas reuniões do CNAS e análise de atas foi possível constatar que há uma preocupação referente ao controle social e que existe a discussão sobre esse assunto inserida nas pautas das reuniões. Contudo, por meio das entrevistas verificou-se que, em sua maioria, o discurso da sociedade civil remete o controle social, muitas vezes, ao acesso e acompanhamento do processo de certificação de entidades.

Sabe-se que os conselhos, enquanto mecanismos de controle social, não são neutros nem homogêneos, congregando diferentes propostas e projetos políticos. A elaboração de resoluções voltadas para a política de assistência social é um aspecto positivo e que tem avançado ao longo dos anos.

Porém, analisando o que os conselheiros entendem por controle social existem algumas discrepâncias. Quanto à concepção de controle social entende-se que seja mais abrangente do que o controle da emissão de certificados de filantropia. A participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios deve estar voltada amplamente para a garantia do direito à assistência social e a elaboração da política desta área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A representação da sociedade civil no espaço do CNAS correspondeu ao foco deste trabalho. Buscou-se compreender como se configura a participação dos atores inseridos nesse contexto, bem como em que medida sua representação objetiva a democratização da assistência social, enquanto política pública, frente às demandas sociais.

Enquanto conselho paritário e instância responsável pelo controle de ações públicas e privadas, no âmbito da assistência social, abre-se espaço para a participação da sociedade civil na decisão da política, por meio das representações de usuários, trabalhadores do setor e entidades. Entende-se que os arranjos participativos, como conselhos gestores, tem contribuído para o debate acerca dos rumos da democracia e configuram espaços que possibilitam a transformação da relação entre Estado e sociedade, fundamental para a revisão de práticas históricas de tutela e filantropia a fim de estabelecer a assistência social enquanto política pública. Este modelo participativo é, nesse sentido, contrário às concepções elitistas de democracia, em que a participação da sociedade civil contribui de forma positiva para maior transparência das ações do Estado.

O entendimento da política enquanto uma “catarse”, como ressalta Coutinho (1996, p. 122) referindo-se ao pensamento gramsciano, é um conceito que corresponde à superação do interesse corporativo, dando lugar a relações de hegemonia em que interesse coletivo se sobrepõe. No contexto do CNAS isso significa que os interesses dos usuários da assistência social sejam defendidos em detrimento daqueles que sejam privados. Nas palavras de Nogueira (2001), corresponde à *política dos cidadãos*, voltada para o aproveitamento do conflito e da diferença a fim de atingir a vontade coletiva.

Ao analisar a participação da sociedade civil inserida no CNAS, percebeu-se que ainda existe uma fragilidade, principalmente na representação dos usuários, na medida em que foi constatada uma centralização do poder de influência por parte do segmento das entidades. Acredita-se que este fato estabelece relação com trajetória da assistência social, associada à filantropia e que, apesar dos avanços, ainda tem reflexos na representação. Dessa forma, quanto ao papel da sociedade civil nesse espaço decisório, foi possível identificar que existem interesses distintos no que se refere à representação da sociedade civil no conselho.

Constatou-se que, de fato, a sociedade civil que compõe o CNAS é plural e possui diversos projetos e práticas. Porém, apesar de seu caráter heterogêneo, há um esforço para a unificação do discurso, que demonstra a dificuldade de considerar o conflito e legitimá-lo como uma dimensão construtiva de democracia e cidadania (DAGNINO, 2002 p. 162). Identificou-se que os interesses dos distintos segmentos são direcionados pela representação de entidades. Contudo, isso não significa a impossibilidade de ações que evidenciem o protagonismo dos usuários. Nesse sentido, torna-se fundamental que, cada vez mais, os usuários ocupem espaços, verbalizem suas demandas sem interlocuções e reivindiquem um tratamento igualitário em relação aos demais segmentos da sociedade civil.

Quanto à lei 12.101/2009, durante o trabalho foi verificado que provocou grande mudança no conselho e repercutiu de formas distintas para os segmentos representados no CNAS. A partir da observação em reuniões ordinárias do CNAS (de setembro de 2010 até julho de 2012), das entrevistas realizada junto aos conselheiros da gestão 2010/2012 e técnicos do MDS e análise de atas e documentos do CNAS, entende-se a lei 12.101 de 2009 como uma questão central no período estudado durante a pesquisa.

Ao ser retirada a responsabilidade do CNAS pela concessão de certificados de filantropia às entidades beneficentes, pode-se dizer que ocorreu um avanço no que se refere ao controle social e à própria delimitação do que consiste a assistência social. Isso significa que, a desvinculação das áreas de educação e saúde do domínio do CNAS favoreceu a caracterização do conselho e da assistência social. Dessa forma, a partir dessa lei, houve maior disponibilidade para assumir, de fato, a posição de instância de deliberação.

Foi possível inferir, ainda, que existem resistências a respeito da lei por parte da sociedade civil inserida no conselho. A maioria dos entrevistados avaliou que a partir de então puderam de fato tratar da política de assistência social. Por outro lado, muitos mencionaram ter sido, ao mesmo tempo, uma perda para o controle social. Nesse sentido, identificou-se uma imprecisão quanto à concepção de controle social que, para alguns está atrelado principalmente ao acompanhamento da certificação de entidades, isto é, ao controle desse procedimento. Acredita-se, contudo, que a participação na formulação da política, de planos, programas e projetos bem como o acompanhamento da execução e definição de alocação de recursos dos mesmos com o objetivo de atender as demandas dos usuários, no caso, da assistência social é o que efetivamente representa o controle social.

Dessa forma, pode-se dizer que a hipótese de que a representação da sociedade civil no CNAS é permeada por interesses contraditórios em que há uma limitação quanto ao exercício do controle social (que se reflete na própria concepção acerca do controle social por parte dos representantes da sociedade civil), particularmente, após a implementação da lei 12.101/2009 foi comprovada.

Constatou-se que as determinações legais não são imediatamente absorvidas pela sociedade. É um processo que demanda uma nova prática política contrária à perspectiva assistencialista, de tutela, a que a assistência social esteve/está atrelada; que atue no sentido de que as respostas do Estado à questão social não se limitem a mínimos sociais, mas estejam voltadas para a perspectiva de direitos.

Dessa forma, como salienta Raichelis (2008, p. 286) a ocupação dos espaços públicos pela sociedade civil organizada é o que, de fato, se configura como a revolução do público que reflita nas estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais. Isso pressupõe a construção de uma nova mentalidade em que seja desconstruída a relação estabelecida historicamente entre assistência social e filantropia, delimitando o que efetivamente constitui a assistência social para assim fortalecê-la enquanto política pública de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luis. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. In: Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 88, nov. 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. Ed. 2. Atualizada e ampliada Brasília, GESST/SER/UnB, 2003a.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: Psicologia e Sociedade, Belo Horizonte, vol.15, n.1, p. 57-96, Jan./June 2003b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822003000100005>. Acesso em: 30 de março de 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

CAMPOS, Edval Bernardino. Usuários da Assistência Social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, Carolina Garbas. et al. (Orgs.). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. A Participação Social no Brasil Hoje. In: Pólis. São Paulo, Pólis, n.2, 1998 (Série Papers). Disponível em <http://www.direitoacidade.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169> Acesso em: 05 de maio de 2012.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da Assistência Social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina Garbas. et al.

(Orgs.). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

_____. Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? Ed. 3. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil. Espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. DAGNINO, E. (org). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América latina. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Sociedade Civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira, Revista Idéias, Campinas 5(2)6(1), 1998-1999. (p.13-42).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Traduzida. In: Lua Nova: Revista de Cultura Política, São Paulo, n. 24, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci_arttext> Acesso em 25 de março de 2011.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social. Ed. 5. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDENBERG, Mirian. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. ed. 11. Rio de Janeiro: Record, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

JACCOUD, Luciana de Barros. Política Pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, Carolina Garbas. et al. (Orgs.). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MYNAIO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MYNAIO, M. C. de S. (org). Pesquisa Social; teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

_____. O trabalho de campo, contexto de observação, interação e descoberta. In: MYNAIO, M. C. de S. (org). Pesquisa Social; teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

NEVES, Angela Vieira. A Assistência Social: do discurso à prática profissional – as representações dos Assistentes Sociais da Legião Brasileira da Assistência. 1994. 164 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

_____. Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. Espaços Públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político. In: Sociedade em Debate, Pelotas, 16(1): 45-58, jan.-jun./2010.

_____. Espaços Públicos Participativos, construção democrática e política pública: riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política brasileira. In: Ser Social, Brasília, SER social UnB, n. 17, p. 197-218, jul./dez. 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

_____. Sociedade civil entre o político-estatal e o político gerencial. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010&lang=pt>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

_____. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. Ser Social, Brasília, n. 12, 2003. Disponível em: <seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/275/112>. Acesso em: 06 de abril de 2012.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. Qualificação das entidades e organizações de Assistência Social: considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. In: STUCHI, Carolina Garbas. et al. (Orgs.). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Ser Social, Brasília, n. 20, 2007.

_____. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.56, p. 60-76, 1998.

_____. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. Ser Social, Brasília, n. 6, 2000.

_____. Política Social: temas & questões. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi e PAULA, Renato Francisco do Santos. Controle social no Brasil pós-SUAS: tendências e perspectivas. In: STUCHI, Carolina Garbas. et al. (Orgs.). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

RAICHELIS, R. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 56, p. 77-96, 1998.

_____. Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RENNÓ, Lúcio. Teoria e Cultura Política: vícios e virtudes. BIB, Rio de Janeiro, n.45, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 10 – jul./dez. 2007.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. In: *Serviço Social & Sociedade*. Assistência e proteção social. Nº 68. Ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001. (p. 54-82).

SPOSATI, Aldaíza. et al. Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1986.

STUCHI, Carolina Garbas. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: STUCHI, Carolina Garbas. et al. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (p. 47-103)

Legislação e regulamentações específicas

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.742 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 de março de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm> Acesso em 11 de maio de 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. Resolução CNAS nº 06, de 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/arquivos-2011/>> Acesso em: 20 de junho de 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 16, de 5 de maio de 2010. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/resolucoes-normativas-de-2010>> Acesso em: 20 de julho de 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2006>> Acesso em: 05 de junho de 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/resolucoes-normativas-de-2009/>> Acesso em: 17 de agosto de 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 130, de 15 de setembro de 2005. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2005>> Acesso em: 07 de julho de 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 191, de 10 de novembro de 2005. Disponível em: <
<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2005>>

Acesso em: 14 de julho de 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 237, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <
<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2006>>

Acesso em: 14 de julho de 2012.

ANEXOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto de pesquisa aprovado pelo CNAS e pelo CNPQ intitulado Controle Democrático e Espaços Públicos: a participação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social, coordenado pela Prof.^a Dr. Angela Vieira Neves.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou obter qualquer ônus, e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelos(as) pesquisadores(as) do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS). Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, ____ de _____ de ____.

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:

Idade:

Sexo:

Escolaridade:

Profissão:

Qual cargo exerce?

Instituição que representa:

Participa de alguma entidade e/ou organização?

() Igreja () ONG () Partido. Qual? _____

() Outros _____

Se sim, há quanto tempo?

- 1) Como se dá a relação entre CNAS e a entidade/organização a qual faz parte?
- 2) Você fez parte de quantas gestões no CNAS?
- 3) Como foi feita/se deu a eleição que o elegeu como conselheiro do CNAS?
- 4) Como você define o seu papel dentro do CNAS enquanto conselheiro?
- 5) Qual seu papel enquanto representante da sociedade civil no âmbito do CNAS?
- 6) Você considera que o papel dos conselheiros é bem definido e esclarecido?
- 7) Qual você acredita ser o papel das entidades presentes no CNAS na construção da política de assistência social?
- 8) Em sua opinião, os conselheiros da sociedade civil que integram o CNAS têm poder de decisão e deliberação frente à política de assistência social?
- 9) Você considera satisfatória a participação da sociedade civil nos espaços públicos para a efetivação do controle social? Comente.
- 10) Em sua opinião, a representação da sociedade civil no CNAS possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas de assistência social? Comente.
- 11) Quais os avanços verificados no âmbito da LOAS e no SUAS em virtude das deliberações do CNAS, especificamente da sociedade civil?
- 12) Como se deu o processo de criação da Lei nº 12.101, que diz respeito à certificação das entidades? Fale um pouco da aceitação ou não por parte dos conselheiros.
- 13) Ocorreram mudanças decorrentes da aprovação da Lei nº 12.101/2009? Comente.
- 14) Quais os avanços e limites observados após a criação da Lei nº 12.101?
- 15) De maneira geral, as deliberações feitas no CNAS têm contribuído para solucionar problemas existentes da assistência social?
- 16) Em que medida se dá o poder de influência dos representantes da sociedade civil nas decisões do CNAS.
- 17) Você identifica a defesa de diferentes projetos políticos no Conselho? Comente.

COMPOSIÇÃO³⁴ DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – GESTÃO 2010/2012

- Representantes Governamentais:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG
Ministério da Previdência Social - MPS
Ministério da Educação – MEC
Ministério da Saúde – MS
Estados
Municípios

- Representantes da Sociedade Civil:

Representantes de entidades e organizações de assistência social

União Brasileira de Educação e Ensino – UBEE
Fundação Orsa
União Social Camiliana
Associação da Igreja Metodista
Federação espírita Brasileira
Associação Antônio Vieira

Representantes e organizações de usuários da assistência social

Associação Brasileira de Autismo – ABRA
Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos – FENEIS
Federação Nacional das Associações para a Valorização das Pessoas com Deficiência – AVAPE
Pastoral da Pessoa Idosa
Movimento Nacional de População de Rua
Federação nacional das Apaes - FENAPAES

Representantes dos trabalhadores da área de assistência social

Federação Nacional dos Psicólogos – FENAPSI
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas - FENATIBREF
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT – CNTSS/CUT
Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB
Conselho Federal de Psicologia

³⁴ Esta composição do CNAS foi atualizada no site do CNAS em 22 de novembro de 2011. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/quem-somos/relacao-de-conselheiros-nacionais/composicao-cnas>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2011.